



gemeente
Littenseradiel

SAMEN THUIS?

**Wmo2015 in 16 Friese
gemeenten; een complex
samenspel tussen cliënten,
gemeenten en aanbieders**

WMO-onderzoek Littenseradiel



Rapport van het Wmo-onderzoek in Littenseradiel als onderdeel van het onderzoek bij 16 Friese Gemeenten

REKENKAMERCOMMISSIE LITTENSERADIEL

Inhoudsopgave

DEEL 1 - BESTUURLIJKE NOTA.....	2
AANLEIDING	2
FOCUS VAN HET ONDERZOEK.....	3
DOEL- EN VRAAGSTELLING.....	4
ONDERZOEKSPROCES.....	5
LEESWIJZER	5
2 SAMENVATTING.....	6
3. CONCLUSIES	13
4. AANBEVELINGEN.....	16
BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W	17
NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE	22

Deel 1 - Bestuurlijke nota

Aanleiding

Sinds de transities in het sociaal domein is er in gemeenten veel gebeurd om de maatschappelijke ondersteuning invulling te geven. De beleidsvrijheid die de rijksoverheid de gemeenten heeft gegeven, heeft ertoe geleid dat de Wmo2015 op uiteenlopende manieren wordt uitgevoerd, met verschillende inzet en benamingen van instrumenten. De besteding van middelen - beter gezegd de onderuitputting van Wmo-middelen - stond dit voorjaar in de schijnwerpers. Een onderzoek van *Binnenlands Bestuur* noemt als mogelijke oorzaken het conservatief begroten, onvoldoende inzicht in de cliënten, zuinigheid en administratieve ondoorzichtigheid. Het is begrijpelijk dat dergelijke berichten vragen oproepen over de invulling van de Wmo en de toegankelijkheid van de dienstverlening voor burgers. Daarnaast spelen ook in Fryslân financiële problemen bij thuiszorgorganisaties als gevolg van het nieuwe beleid.

Tien Friese rekenkamer(commissie)s hebben zich uitgesproken voor een gezamenlijk onderzoek in het sociaal domein. Dit zijn rekenkamer(commissie)s van zestien gemeenten: Achtkarspelen, Ameland, De Fryske Marren, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Littenseradiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland en Weststellingwerf. De keuze voor het onderwerp heeft zich naderhand toegespitst op een onderzoek naar de uitvoering van de nieuwe WMO 2015.

De keuze om het onderzoek tegelijkertijd en op dezelfde wijze uit te voeren in alle deelnemende gemeenten, zorgt ervoor dat een vergelijking tussen gemeenten over de uitvoering van de Wmo2015 mogelijk is. Gemeenten kunnen hierdoor van elkaar leren. De basis voor leren ligt in het inzichtelijk maken en aanreiken van goede voorbeelden.

Focus van het onderzoek

Per 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid voor verschillende taken in het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. Het gaat daarbij om de Wmo2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Dit onderzoek heeft uitsluitend betrekking op de Wmo2015. Om inzicht te krijgen in de uitvoering van de Wmo2015 en de ervaringen van betrokkenen, richt het onderzoek zich op drie groepen actoren: gemeenten, inwoners/cliënten en aanbieders (zie figuur). Daartussen bestaan verschillende relaties:



Het onderzoek richt zich verder op de periode van januari 2015 tot februari 2017. In het onderzoek zijn alle voorzieningen meegenomen die onderdeel uitmaken van de Wmo2015, uitgezonderd de Wmo-hulpmiddelen, omdat in de verstrekking van deze voorziening sinds de decentralisatie in 2015 geen substantiële wijzigingen hebben plaatsgevonden.

Er is geen afzonderlijk onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van inwoners en cliënten in de 16 gemeenten. In plaats daarvan is gebruik gemaakt van de uitkomsten uit het verplichte cliëntervaringsonderzoek (CEO) dat gemeenten jaarlijks uitvoeren en van de indrukken en ervaringen van de adviesraden Wmo/sociaal domein. Het is onderzoekstechnisch ingewikkeld om twee onderzoeksopzetten die in wezen elkaars tegenpolen vormen – een meer op het totstandkomings- en uitvoeringsproces gefocuste aanpak of een onderzoeksopzet waarin het perspectief van burgers centraal staat – met elkaar binnen één onderzoek met elkaar te verbinden. Dat geldt zeker voor gezamenlijk onderzoek, waarin de ontwikkeling binnen zestien gemeenten in kaart gebracht dient te worden. Verder heeft ook het kostenaspect een belangrijke rol gespeeld in deze keuze.

Doel- en vraagstelling

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt:

“Inzicht krijgen in de uitvoering van het gemeentelijke beleid ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning, de wijze waarop de afzonderlijke gemeenten de regierol invullen en grip hebben op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid, alsmede de wijze waarop de informatievoorziening aan de raad verloopt.”

Vraagstelling

In het onderzoek naar de Wmo bij de zestien Friese gemeenten spelen drie groepen actoren een rol: gemeenten, inwoners/cliënten en aanbieders. De onderzoeksvragen zijn geordend naar deze drie groepen.

I. De gemeente centraal:

1. Welke beleidsdoelen en kaders (inhoudelijk, organisatorisch en financieel) zijn geformuleerd en door de raad vastgesteld? Welke overwegingen hebben een rol gespeeld bij deze keuzes?
2. Hoe heeft de gemeente de toegang tot de Wmo georganiseerd? Welke overwegingen liggen aan de keuze ten grondslag?
3. Hoe heeft de gemeente de inkooprelatie met zorgaanbieders vormgegeven? Welke overwegingen liggen aan deze keuzes ten grondslag?
4. Welke ‘resultaten’ heeft de gemeente bereikt met de Wmo (aantallen aanvragen en toekenningen, budget)? Hoe staan deze resultaten in verhouding tot ramingen?
5. Hoe waarborgt de gemeente doelmatige inzet van middelen? Welke instrumenten gebruikt de gemeente? Welke afspraken zijn er gemaakt over de doelmatige inzet van middelen?
6. Hoe waarborgt de gemeente rechtmatigheid van verstrekte voorzieningen?
7. Op welke wijze verzamelt de gemeente de ervaringen van cliënten? Wat wordt bijgehouden? Hoe gebruikt de gemeente deze informatie in het bijstellen van beleid en uitvoering?
8. Welke afspraken zijn er gemaakt over monitoring en verantwoording aan de raad? Hoe gaat de gemeente om met monitoring en verantwoording aan de raad? Is dat conform afspraken met de raad?
9. Hoe heeft de gemeente het toezicht op de Wmo georganiseerd?
Hoe werkt de gemeente samen met zorgverzekeraars en zorgaanbieders in de uitvoering van haar beleid?

II. De cliënt centraal:

1. Hoe ziet het aanvraagproces eruit?
2. Welke criteria worden gehanteerd voor honorering van een aanvraag?
3. Hoe en op welk niveau worden aanvragen vastgelegd (aantallen, soort, aanvragers, afwijzingen)?
4. Hoe wordt de toegang tot en de kwaliteit van de voorzieningen ervaren door aanvragers?

III. De aanbieders centraal

1. Voor welk(e) model(len) van inkoop/aanbesteding is gekozen en waarom?
2. Hoe stuurt de gemeente in de relatie met aanbieders op het structureel bieden van adequate ondersteuning?
3. Welke afspraken heeft de gemeente met zorgaanbieders gemaakt over verantwoording en bijsturing van de afspraken? Hoe verantwoorden zorgaanbieders? Hoe wordt deze informatie benut?

Onderzoeksproces

Door de tien samenwerkende rekenkamer(commissie)s is een stuurgroep opgericht die uit de tien voorzitters van de rekenkamer(commissie)s bestaat die voor 16 gemeenten werken. De stuurgroep had een mandaat van de deelnemende rekenkamer(commissie)s voor de organisatie van het geheel. De stuurgroep heeft een projectgroep met vijf leden ingesteld en opdracht gegeven om het onderzoek te coördineren en te begeleiden. De projectgroep bestond uit vijf leden van verschillende rekenkamer(commissie)s uit alle delen van Friesland. De projectgroep is actief betrokken geweest bij het onderzoek en fungeerde als klankbord voor de onderzoeker(s) en als coördinatiepunt met de lokale rekenkamer(commissie)s.

Het onderzoek is uitgevoerd door Lysias Consulting Group. De onderzoeksmethode die Lysias heeft gebruikt bestond uit een combinatie van zelfanalyse en een werkbezoek waarbij een aantal groeps gesprekken met directbetrokkenen zijn georganiseerd. Met dit werkbezoek konden de bevindingen van de zelfanalyse getoetst, verdiept en ingekleurd worden.

Voor het door Lysias Consulting Group uit te voeren onderzoek is een onderzoeksprotocol vastgesteld dat alleen van toepassing is op dit eenmalige gezamenlijke onderzoek. Het uitgangspunt bij dit gezamenlijk onderzoek en de inschakeling van Lysias was dat de eindverantwoordelijkheid gedurende het hele onderzoek bij de afzonderlijke rekenkamer(commissie)s blijft liggen.

Voor elke gemeente afzonderlijk is een onderzoeksrapport opgesteld met bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Leeswijzer

Het onderzoeksrapport bestaat uit drie delen:

1. De **bestuurlijke nota** met daarin een samenvatting, de conclusies, de aanbevelingen, de bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie
2. De **nota van bevindingen** met daarin deel A: de bevindingen en duiding in uw gemeente & de toetsing aan het normenkader (met drie bijlagen)
3. **Bijlagen:**
Deel B: een vergelijking tussen de zestien gemeenten met daarin een presentatie van goede voorbeelden
Deel C: generieke conclusies en aanbevelingen op basis van deel B

2 Samenvatting

Met de introductie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo2015) zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. De ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven.

De gemeente Littenseradiel werkt intensief samen met de gemeente Súdwest-Fryslân, zowel in de beleidsontwikkeling als de uitvoering van het WMO-beleid. Beide gemeenten hebben ervoor gekozen het hele zorgdomein op één integrale wijze aan te pakken: 3D-Breed. In de koersnota “Veerkracht in het sociaal domein” (december 2013) geeft de gemeente aan de zelf- en samenredzaamheid te willen stimuleren; niet de systeemwereld maar de leefwereld van de inwoner moet centraal staan in benadering van het gebiedsteam.

In de Koersnota heeft Littenseradiel vier speerpunten voor de transformatie vastgelegd:

1. Stimuleren van eigen kracht en versterken van de basis;
2. Gebiedgericht werken en toeleiden;
3. Vernieuwing van het ondersteuningsaanbod;
4. Sturing, financiering en verantwoording.

Deze beleidsmatige keuzes heeft Littenseradiel vertaald in de vormgeving van het gebiedsteam: in het beleid is vastgelegd dat het gebiedsteam verantwoordelijk is voor een samenhangende aanpak van problemen op alle leeftijden.

De gemeente geeft aan dat de afgelopen twee jaar veel aandacht is uitgegaan naar het positioneren en equiperen van de gebiedsteams in Littenseradiel en SWF. Nu de structuur staat, geven de gemeenten aan dat het tijd is om ook de andere speerpunten van het beleid daadkrachtig verder uit te werken. We zien dit terug in de programmabegroting 2017 en de *position paper* ‘Samen krachtig verder’. Daarin worden twee speerpunten verder uitgewerkt: het versterken van de kracht van de samenleving en de inzet op vernieuwing en kwaliteit van zorg, hulp en ondersteuning. De gemeente hanteert c.q. werkt aan de volgende beleidskeuzes:

Beleidskeuzes

Vernieuwing van het ondersteuningsaanbod

Dit staat op de agenda van Littenseradiel voor 2017. De gemeente loopt hiermee voorop ten opzichte van de andere onderzochte Friese gemeenten. Dat geldt bijvoorbeeld voor het nadenken over integrale arrangementen van huishoudelijke hulp en begeleiding (de zgn. thuisondersteuning) en het aanbieden van dagbesteding als algemene voorziening (in plaats van als maatwerkvoorziening). Daarnaast wil de gemeente groepsinterventies opzetten, zodat mensen met een gelijksoortige begeleidingsvraag in een bepaald gebied gezamenlijk kunnen worden ondersteund in plaats van iedereen afzonderlijk.

Mantelzorgondersteuning

Maatwerkvoorzieningen voor cliënten – zoals hulp bij het huishouden, individuele begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf – kunnen ook de mantelzorger ontlasten (en daarmee ondersteunen). Littenseradiel heeft de specifieke doelen voor mantelzorg beschreven in een plan van aanpak. Concrete activiteiten zijn onder meer: De dag van de Mantelzorg; een inloopsprekkuur voor mantelzorgers; een huis-aan-huis bezorgde kaart met relevante adressen en telefoonnummers; Verder is een ‘skouderklopke’ beschikbaar (een geldbedrag van €50,-) voor mantelzorgondersteuning en is er de Himmelsjek.

Algemene en maatwerkvoorzieningen

Littenseradiel heeft ervoor gekozen om alle voorzieningen (uitgezonderd de mantelzorgondersteuning) als maatwerkvoorziening aan te bieden. De keuze voor uitsluitend maatwerkvoorzieningen is gemaakt om rust en duidelijkheid te creëren voor de inwoners. Inmiddels denkt de gemeente er wel over om meer maatwerkvoorzieningen als algemene voorziening aan te bieden (bijvoorbeeld de dagbesteding).

Beschermd wonen

Alle Friese gemeenten hebben tezamen het beleid en de uitgangspunten voor de inzet van de Wmo-voorziening beschermd wonen opgesteld. De samenwerking vindt plaats in het Sociaal Domein Fryslân (SDF). Leeuwarden is opdrachtgever voor SDF en eindverantwoordelijk voor het budget tot 2020. De uitvoeringsteams van de gemeenten fungeren als de toegang tot beschermd wonen

PGB-beleid

Beleidsmatig staat Littenseradiel positief tegenover het gebruik van een persoonsgebonden budget (PGB), omdat het de eigen kracht en regie van de hulpvrager kan versterken. Het beleid lijkt op dat van andere gemeenten. De gemeente wil dat inwoners kunnen kiezen uit een voorziening in natura of een PGB. De vergoedingen zijn vergelijkbaar met die van de andere gemeenten.

Eigen bijdrage

Binnen de Wmo2015 is er een eigen bijdrage in de kosten voor een algemene voorziening en een eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening. De gemeente Littenseradiel gaat – zoals bijna alle onderzochte gemeenten – uit van de maximale bijdrage.

Toezicht Wmo2015

De wet verplicht gemeenten een toezichthouder Wmo aan te wijzen. Deze toezichthouder dient als waarborg voor de kwaliteit van hulp en ondersteuning. De invulling van het toezicht Wmo wijkt in Littenseradiel en SWF af van die in andere Friese gemeenten. In 2015 en 2016 is ervoor gekozen het toezicht bij de GGD te beleggen, waarbij de nadruk lag op reactief toezicht. Begin 2017 heeft het college een gemeentelijke toezichthouder sociaal domein aangewezen. Deze toezichthouder houdt zich zowel bezig met proactief als ook met reactief toezicht. Dat betekent meer aandacht voor risico-gestuurd toezicht vooraf in plaats van alleen incidentgericht toezicht achteraf.

Veranderende rol gemeente

Littenseradiel heeft beleidsmatig stilgestaan bij de implicaties van de transformatie van de zorg voor de gemeentelijke organisatie. Dat komt onder meer tot uiting in een ‘transformer’ (of verbindingspersoon) die is aangesteld om de verbinding te leggen tussen beleid en uitvoering. In de praktijk betekent dit dat regelmatig een beleidsmedewerker fysiek aanwezig is op de uitvoeringslocatie. Zo is er ook “van onder op” sprake van input voor het beleid.

Wmo-adviesraad

De huidige Wmo-adviesraad bestaat uit drie personen en is aangehaakt bij het Wmo-Platform in SWF. Bij adviesaanvragen en/ of communicatie over de Wmo worden de Wmo-adviesraad Littenseradiel en het Wmo-Platform SWF elk apart benaderd. De adviesraad is van mening dat de gemeente Littenseradiel weinig invloed heeft op de invulling van het Wmo-beleid. De adviesraad geeft aan vooralsnog niet betrokken te zijn bij de beleidsvoorbereiding rondom nieuwe thema's. Daarnaast zegt de adviesraad niet op de hoogte te zijn gebracht van zaken, zoals de nieuwe invulling van het toezicht. De adviesraad ziet voor zichzelf de opgave om actief naar inwoners en cliënten toe te gaan.

Cliëntervaringsonderzoek

Het cliëntervaringsonderzoek (CEO) bevat 10 verplichte vragen met de mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen. In Littenseradiel bedroeg het aantal geregistreerde cliënten 445; 142 cliënten hebben de vragenlijst ingevuld. Dit betekent een respons van 32%. Dit percentage komt overeen met de gemiddelde respons in de 16 onderzochte Friese gemeenten. Littenseradiel heeft op basis van de speerpunten van de gemeente (transformatie en gebiedsgericht werken) extra vragen aan het CEO toegevoegd; 24 in totaal. Deze hadden betrekking op onder meer de toegankelijkheid, de snelheid, de bejegening en de deskundigheid van de gebiedsteams. De gemeente ziet graag dat het CEO kan worden uitgesplitst naar de verschillende aanbieders. Dat maakt de vragenlijst voor cliënten minder algemeen.

Inkoopmodel

In Littenseradiel heeft de gemeente bewust gekozen voor het bestuurlijk aanbestedingsmodel. In dit inkoopmodel onderhandelen gemeente en aanbieders over prijs en kwaliteit van het ondersteuningsaanbod. Er zijn verschillende manieren waarop gemeenten afspraken kunnen maken met aanbieders over de bekostiging van de Wmo-voorzieningen. Verreweg de meeste gemeenten hanteren voor alle Wmo-voorzieningen de P x Q-methode. Hierbij worden uren hulp of ondersteuning bij elkaar opgeteld (Q) en tegen een bepaalde afgesproken prijs vergoed (P). Dat geldt ook voor Littenseradiel.

Uitvoering WMO

Toekenningen

Vrijwel alle aangevraagde voorzieningen worden ook toegekend. Volgens de ambtelijke betrokkenen heeft dit te maken met de zorgvuldige en gestructureerde manier waarlangs het gebiedsteam de hulpvraag van de inwoner in kaart brengt. Ook valt op dat het aantal aanvragen fors is gestegen in 2016, ten opzichte van 2015. Dat valt te verklaren doordat de hele groep van gebruikers van de AWBZ is geherindiceerd. Deze herindicaties beschouwt de gemeente als nieuwe aanvragen. De herindicaties hebben volgens de gemeente niet geleid tot meer cliënten.

Aandeel PGB-cliënten

Het aandeel PGB-cliënten neemt toe. In 2015 maakte 15 % van de cliënten gebruik van deze vorm. In 2016 bedroeg dit 18 %.

Uitgaven aan Wmo-voorzieningen

Er is zowel in 2015 als in 2016 ten opzichte van de begroting, sprake van een overschot op de rekening. Oorzaken hiervan waren lagere kosten voor PGB's dan verwacht; minder zorgvraag voor lokaal ingekochte Wmo-voorzieningen en minder kosten voor huishoudelijke hulp.

Tariefstelling

Aanbieders van huishoudelijke hulp en van begeleiding, dagbesteding en beschermd wonen ervaren dat gemeenten druk uitoefenen op de tarieven. De discussie over de hoogte van de tarieven speelde ook in Littenseradiel, vooral op het gebied van huishoudelijke hulp. In overleg met de aanbieders heeft Littenseradiel in 2016 onderzoek laten uitvoeren naar de gehanteerde tarieven in de Wmo. Aanbieders hebben in dat onderzoek inzicht gegeven in opbouw van hun tarieven. Hieruit bleek dat de tarieven voor huishoudelijke hulp niet kostendekkend waren. De uitkomsten van het onderzoek waren aanleiding voor de gemeente om de tarieven voor de huishoudelijke hulp per 2017 te verhogen.

Communicatie over de Wmo2015

De gemeente zegt mensen zoveel mogelijk op te willen zoeken en te proberen hen op maat informatie te geven. Bij de start (begin 2015) is een uitgebreide campagne gevoerd. In samenwerking met Súdwest-Fryslân zijn er zogenaamde *mei-inoar-bijeenkomsten* georganiseerd waarvoor alle inwoners uitgenodigd zijn. Tevens zijn er bijeenkomsten geweest voor het Wmo-platform, WWB-cliëntenraad en maatschappelijke organisaties. De gemeente verstrekt op verschillende manieren informatie aan haar inwoners, namelijk digitaal (website, Facebook, Twitter), via persberichten, informatie in de huis-aan-huiskranten en via gebiedsteams. Ook is er een animatiefilm ontwikkeld over wat het gebiedsteam doet en hoe de inwoner in contact kan komen met het gebiedsteam, maar die lijkt niet (meer) gebruikt te worden. Zo is de film niet beschikbaar op de website van de gemeente Littenseradiel, wat voor de hand zou liggen. Op de site van de gemeente staat wel enige algemene informatie over de Wmo en het proces van aanvraag van ondersteuning. Er wordt geen informatie verstrekt over de mogelijkheid van de inzet van een onafhankelijke cliëntondersteuner.

Klachten en bezwaren

In SWF en Littenseradiel samen zijn in 2015 en 2016 resp. 20 en 26 klachten ingediend en resp. 1 en 3 bezwaren. Klachten en bezwaren worden voor het overgrote deel langs minnelijke weg opgelost.

De WMO-adviesraad is kritisch over de manier waarop inwoners van Littenseradiel hun hulpvragen naar voren kunnen brengen, namelijk via het klantcontactcentrum (KCC) met een algemeen nummer. Mensen moeten daar gegevens achterlaten en hun hulpvraag toelichten. Op basis daarvan wordt een terugbelafspraak gemaakt voor het gebiedsteam. De indruk is dat dit ook gebeurt. Maar volgens de adviesraad haken inwoners af, omdat het te ingewikkeld is geworden. De adviesraad vindt het spijtig dat de gemeente niet kan aangeven hoeveel aanvragen niet doorkomen omdat mensen voortijdig afhaken. De WMO-adviesraad heeft gepleit voor een inloopsprekuren en een direct telefoonnummer bij het gebiedsteam. De constatering is dat de gemeente hier weinig mee doet. De adviesraad is positief over het feit dat na het keukentafelgesprek de cliënt wel een eigen contactpersoon krijgt bij het gebiedsteam.

Clienttevredenheid

Het feit dat er relatief weinig klachten en bezwaren zijn is doorgaans een goede indicator voor de klanttevredenheid. Uit het eigen cliëntervaringsonderzoek komt naar voren dat de meeste mensen tevreden zijn. In de vergelijking met andere gemeenten scoort Littenseradiel gemiddeld iets hoger: een tevredenheid van ca. 65 %. Gesteld kan worden dat de burgers in zijn algemeenheid op een correcte en betrokken wijze worden benaderd. Maar er zijn dus ook de nodige aandachts- en verbeterpunten, zoals die genoemd worden in de bevindingen en in deze samenvatting.

Gebiedsteams

In Littenseradiel is sprake van één integraal gebiedsteam, passend bij de beleidsmatige keuze voor integraliteit en ontschotting. De grootte en samenstelling van het gebiedsteam in Littenseradiel is afgestemd op de populatie en problematiek van het gebied. De Wmo-adviesraad vraagt aandacht voor de mate van deskundigheid in het gebiedsteam op het gebied van GGZ-problematiek. SWF en Littenseradiel hebben er recent voor gekozen om alle medewerkers in dienst te nemen. Dat zorgt voor meer gelijkheid tussen de teamleden, ook arbeidsrechtelijk.

Regiefunctie gebiedsteams

In Littenseradiel is afgesproken dat – na toekenning van een maatwerkvoorziening – een gebiedsteammedewerker casusregisseur wordt; deze regisseur ziet toe op de geleverde zorg, in samenspraak met de hulpvrager en de zorgaanbieder. Uit de evaluatie van het gebiedsgericht werken blijkt dat die regisseursfunctie van de gemeente nog niet optimaal verloopt. De gemeente heeft dit aandachtspunt opgepakt als onderdeel van scholing, coaching en intervisie. Er is voor gekozen te gaan werken met het plan van de inwoner zelf. Hoe de regie op het samenspel van aanbieders bij een cliënt gestalte krijgt, is niet duidelijk geworden en ook niet hoe de bevindingen over de door de aanbieders geleverde kwaliteit worden betrokken in het overleg met de aanbieders.

Evaluatie functioneren gebiedsteams

In Littenseradiel en SWF is de werking van de gebiedsteams in 2016 geëvalueerd. De evaluatie van het gebiedsgericht werken was gekoppeld aan het cliëntervaringsonderzoek (CEO). Er heeft onder meer een groepsinterview met Wmo-clienten plaatsgevonden en er is gesproken met gebiedsteammedewerkers en maatschappelijke partners. De evaluatie heeft geleid tot 23 verbeterpunten, zowel op inhoud als op proces. Er is een apart actieplan opgesteld naar aanleiding van de evaluatie.

Beschikkingen

Littenseradiel is (samen met Súdwest-Fryslân) als enige van de onderzochte Friese gemeenten bezig met het realiseren van beschikkingsarm inzetten van hulp en ondersteuning. De gedachte hierachter is dat het gebiedsteam wil werken vanuit vertrouwen en Littenseradiel de administratieve lasten voor wil verlagen. De Wmo-adviesraad pleit ervoor dat wel altijd een beschikking wordt afgegeven. Dit is volgens de adviesraad de enige manier waarop inwoners bezwaar kunnen maken. De gemeente zegt dat cliënten die bezwaar willen maken, wel een beschikking zullen krijgen.

Onafhankelijke cliëntondersteuning

Littenseradiel had de cliëntondersteuning bij de start van de Wmo2015 belegd bij de gebiedsteams (consulenten van MEE en de ouderenadviseurs). Na een jaar heeft het Wmo-platform SWF, waaraan Littenseradiel deelneemt, een advies uitgebracht over de *onafhankelijke* cliëntondersteuning. Het Wmo-platform was kritisch over de onafhankelijkheid van de cliëntadviseurs. Dit leidde tot een pilot, die nog loopt, waarbij de onafhankelijke cliëntondersteuning is ondergebracht bij de stichting Mienskipsoarch.

Aanbieders

De gemeenten Littenseradiel en Súdwest-Fryslân hebben gezamenlijk 183 aanbieders gecontracteerd voor individuele begeleiding en dagbesteding. Daarnaast zijn er 24 aanbieders die (ook) gecontracteerd zijn voor het leveren van huishoudelijke hulp. In vergelijking met de andere onderzochte Friese gemeenten is sprake van een groot aantal gecontracteerde aanbieders in Littenseradiel en SWF. Vanwege het grote aantal en de regelmatige wijzigingen heeft het gebiedsteam in Littenseradiel niet goed zicht op de gecontracteerde aanbieders. Sinds kort is er een website waar alle aanbieders op staan. Voor het gebiedsteam is dit een handig hulpmiddel, maar het blijft een groot aantal aanbieders.

Interactie tussen gemeente en aanbieders

In Littenseradiel en Súdwest-Fryslân spreken gemeenten en aanbieders elkaar regelmatig over vernieuwing en modernisering van het aanbod van hulp en ondersteuning. Aanbieders waarderen dit samenspel en de ruimte die er is om invloed uit te oefenen op beleid en uitvoering van de Wmo. Aanbieders zijn positief over de opstelling van de gemeenten om aanbieders te laten meedenken over de ontwikkeling naar resultaatsturing. In het kader van het onderzoek zijn drie groepsgesprekken gevoerd met aanbieders van huishoudelijke hulp, begeleiding en dagbesteding. Voor alle gemeenten kwamen hieruit de volgende bevindingen naar voren:

- De aanbieders ervaren dat gemeenten druk uitoefenen op de tarieven;
- De administratieve lasten voor aanbieders zijn toegenomen;
- Gemeenten sturen vooral via contracten en audits; tussentijdse evaluaties vinden nauwelijks plaats.
- Aanbieders zijn kritisch over de deskundigheid van de teams en over de informatieoverdracht.
- Aanbieders missen visie van gemeenten op o.a. ouderenbeleid.

Informatievoorziening gemeenteraad

Kaderstelling

De gemeenteraad van Littenseradiel heeft zowel de algemene beleidskaders (zie de koersnota 'Veerkracht in het sociaal domein'), alsmede specifieke kaders over de Wmo-voorzieningen (zie de verordeningen, de nadere regels en de afwegingskaders) vastgesteld. Deze documenten hanteert de gemeente nog steeds. Wel wordt gewerkt aan een aanpassing van de verordening en de nadere regels, omdat onder meer sprake was van enige incorrectheden. De nieuwe voorstellen zijn in 2017 aan college en gemeenteraad voorgelegd. Littenseradiel heeft bij de start van de Wmo2015 geen prestatie-indicatoren opgesteld, omdat een nulmeting ontbrak en de gemeente de ruimte wilde hebben om te kijken hoe het sociaal domein zich zou ontwikkelen.

Verantwoording

Op 1 januari 2015 is de gemeente gestart met gebiedsgericht werken. In deze periode was er bij de gemeenteraad een grote behoefte aan informatie over het gebiedsgericht werken en de nieuwe taken. Er is zowel in 2015 als in 2016 drie keer gerapporteerd. Daarnaast is de raad op gezette tijden informeel bijgepraat. De gemeenteraad wil vooral weten of het geld goed wordt besteed en of iedereen die zorg of ondersteuning krijgt die hij/zij nodig heeft. Er is per kwartaal gerapporteerd. De raad heeft aangegeven dat de gepresenteerde cijfers meer moeten worden toegelicht.

Het college heeft de raad actief en schriftelijk geïnformeerd over de ontwikkelingen begin 2016 over de mogelijke opzegging van het contract door een van de grote aanbieders van hulp en ondersteuning in Littenseradiel.

De gemeente signaleert nog een aantal knelpunten m.b.t. verantwoording:

- Op rijksniveau is het budget sociaal domein nog niet is ontschot. Dit zorgt ervoor dat de gemeente nog voor iedere wet afzonderlijk verantwoording moet afleggen;
- De verantwoording aan de gemeente voor de inkoop van o.a. regionale ondersteuning laat nog te wensen over;
- Er was in 2015 onvoldoende informatie beschikbaar m.b.t. verantwoording van bepaalde kosten in het kader van de jaarrekening. Er zijn acties ondernomen om dit te verhelpen, maar is nog steeds aandachtspunt.

3. Conclusies

Op basis van de documentenstudie, de gevoerde gesprekken, de beantwoording van de onderzoeksvragen en de toetsing aan het normenkader komen wij tot de volgende conclusies:

1. De missie van de gemeente om hulp en ondersteuning aan hun inwoners na 2015 te continueren is goed geslaagd en gewaarborgd.

Bij aanvang van de Wmo2015 was er bij de gemeente al een goede opzet voor hulp en ondersteuning bij bestaande cliënten. Voorzieningen zijn maatwerk gebleven en alle aanbieders die al hulp en ondersteuning leverden (of wilden gaan leveren) zijn gecontracteerd. Daardoor is rust gecreëerd onder cliënten.

2. Over het geheel genomen is er sprake van een klantvriendelijke benadering.

Indicatoren hiervoor zijn dat de meeste aangevraagde voorzieningen worden toegekend. Er zijn relatief weinig klachten en bezwaren. Die worden zo mogelijk langs minnelijke weg opgelost. Uit het eigen cliëntervaringsonderzoek komt naar voren dat de meeste mensen tevreden zijn. In vergelijking met de andere gemeenten scoort Littenseradiel gemiddeld iets hoger.

3. Littenseradiel is actief bezig met vernieuwing van het ondersteuningsaanbod en de werkprocessen.

De gemeente loopt met een aantal zaken voorop ten opzichte van de andere onderzochte Friese gemeenten. Te noemen zijn zaken als: integrale arrangementen van huishoudelijke hulp en begeleiding; dagbesteding als algemene voorziening; het organiseren van toegankelijkheid via contactpersonen; verbindingen leggen tussen beleid en uitvoering.

4. Het Klantcontactcentrum kan drempels oproepen m.b.t. de toegankelijkheid in plaats van zelf een laagdrempelige toegang te zijn.

Uit signalen en gesprekken is naar voren gekomen dat de werkprocessen bij het KCC door mensen als moeizaam en ingewikkeld worden ervaren. Met als risico dat mensen met reële zorgvragen afhaken.

5. De positie van de WMO-adviesraad heeft zich nog niet goed ontwikkeld.

De adviesraad vindt zich onvoldoende betrokken bij de beleidsvoorbereiding rondom nieuwe thema's. Ook zegt de adviesraad niet op de hoogte te zijn gebracht van zaken. De adviesraad vindt dat de gemeente weinig doet met uitgebrachte adviezen.

6. Het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo is prima geregeld.

Het toezicht dient als waarborg voor de kwaliteit van hulp en ondersteuning. De invulling van het toezicht Wmo wijkt in Littenseradiel en SWF af van die in andere Friese gemeenten. In 2015 en 2016 is ervoor gekozen het toezicht bij de GGD te beleggen. Ook heeft het college een gemeentelijke toezichthouder sociaal domein aangewezen, die in eerste instantie als toezichthouder optreedt. Dit in nauwe afstemming met de GGD, waarmee onafhankelijk externe inbreng en expertise voor zwaardere gevallen is gewaarborgd. Deze werkwijze kan volgens onderzoeksbureau Lysias anderen tot voorbeeld zijn.

7. De kwaliteit van de communicatie over de WMO is goed maar verdient aanscherping.

De gemeente deed en doet goed werk op het gebied van de communicatie over de WMO. Bij de start (begin 2015) is een uitgebreide campagne gevoerd met o.a. vele bijeenkomsten. De gemeente verstrekt nu via alle denkbare mediainformatie aan haar inwoners. Ook is er een animatiefilm

ontwikkeld over het gebiedsteam. Vooral dat laatste is uniek. Het is dan weer jammer dat deze film niet beschikbaar op de website van de gemeente. Op de site van de gemeente wordt alleen enige algemene informatie over de Wmo gegeven en het proces van aanvraag van ondersteuning. En wordt er geen informatie verstrekt over de inzet van een onafhankelijke cliëntondersteuner.

8. Van integraliteit in beleid en uitvoering was in 2015 en 2016 nog geen sprake.

De brede en integrale invulling van de taken van de gebiedsteams werkt nog onvoldoende. De regiefunctie van het gebiedsteam verloopt nog niet optimaal. Preventief werken, het organiseren van meer samenwerking en samenhang met maatschappelijke organisaties en het medische domein zijn zaken die nog gemist worden. Uitwisseling van persoonlijke gegevens, nodig voor integraal werken, wordt bemoeilijkt door de privacywetgeving. Het opgestelde actieplan zal hopelijk leiden tot beter functioneren van het gebiedsteam.

9. Aan het transitieproces is volop invulling gegeven, de transformatie in het sociaal domein is echter nog beperkt van de grond gekomen.

De aandacht is vooral uitgegaan naar het zorgvuldig inrichten van de gebiedsteams en het efficiënt organiseren van de werkprocessen. Positief is dat de gemeente de werking van de gebiedsteams heeft laten evalueren. Nu de uitvoeringsorganisatie staat, is het tijd dat het gebiedsteam meer werk gaan maken van hun regisserende rol.

10.. Beschikkingsarm handelen is strijdig met rechtsbescherming

Littenseradiel is (samen met Súdwest-Fryslân) als enige van de onderzochte Friese gemeenten bezig met het realiseren van beschikkingsarm inzetten van hulp en ondersteuning. De gemeente zegt dat cliënten die bezwaar willen maken, wel een beschikking zullen krijgen. Het risico is dan toch aanwezig dat mensen niet of niet tijdig actie ondernemen.

11. Veel aanbieders, wel afstemming

Vanwege het grote aantal gecontracteerde aanbieders (ruim 200) en de regelmatige wijzigingen heeft het gebiedsteam in Littenseradiel niet goed zicht op de gecontracteerde aanbieders. Ook blijkt dat ongeveer de helft van de gecontracteerde aanbieders daadwerkelijk hulp en ondersteuning biedt. Sinds kort is er een website waar alle aanbieders op staan. Voor het gebiedsteam is dit een handig hulpmiddel. Gemeente en aanbieders spreken elkaar regelmatig. Aanbieders waarderen dit samenspel.

12. Onafhankelijke cliëntondersteuning/ onvoldoende informatie

Littenseradiel had de cliëntondersteuning bij de start van de Wmo2015 belegd bij de gebiedsteams. Het Wmo-platform was kritisch over de onafhankelijkheid van de cliëntadviseurs. Mee op basis van advies van het Wmo-platform loopt nu een pilot waarbij de onafhankelijke cliëntondersteuning is ondergebracht bij de stichting Mienskipsoarch.

Uit de evaluatie van het gebiedsgericht werken komt naar voren dat de gebiedsteams van Littenseradiel en SWH inwoners niet voorafgaand aan het gesprek wijzen op het bestaan van de onafhankelijke cliëntondersteuner. Dit is wel verplicht.

13. Goede informatievoorziening aan de raad

*De raad is op voldoende wijze geïnformeerd over de voortgang van de WMO. Er is zowel in 2015 als in 2016 drie keer gerapporteerd. Daarnaast is de raad separaat geïnformeerd over relevante ontwikkelingen en op gezette tijden informeel bijgepraat.
De raad heeft aangegeven dat de gepresenteerde cijfers meer moeten worden toegelicht*

14. De gemeenteraad kan zijn controlerende rol nog onvoldoende uitoefenen.

Littenseradiel heeft bij de start van de Wmo2015 geen prestatie-indicatoren opgesteld, omdat een nulmeting ontbrak en de gemeente de ruimte wilde hebben om te kijken hoe het sociaal domein zich zou ontwikkelen. De geformuleerde doelstellingen van het Wmo beleid zijn ook nu nog niet uitgewerkt in concrete en meetbare prestatie-indicatoren.

15. Uitgaven aan Wmo-voorzieningen

Er is zowel in 2015 als in 2016 ten opzichte van de begroting, sprake van een overschot op de rekening. Oorzaken hiervan waren met name lagere kosten voor PGB's dan verwacht; minder zorgvraag voor lokaal ingekochte Wmo-voorzieningen en minder kosten voor huishoudelijke hulp.

4. Aanbevelingen

Het voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad van Littenseradiel:

1. Zorg ervoor om meer in positie te komen en zelf keuzes te maken welke informatie nodig is om grip te krijgen op de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo2015.
2. Inventariseer de werkprocessen binnen het klantcontactcentrum en gebiedsteam m.b.t. de toegang tot voorzieningen. Betrek daar de ervaringen van inwoners en cliënten bij. Beoordeel deze op de vraag of de werkwijzen drempelverlagend of drempelverhogend zijn voor cliënten en of deze ertoe kunnen leiden dat mensen afhaken. Breng aanpassingen aan waar nodig.
3. Heroverweeg het beleid veel zorgaanbieders te contracteren; betrek hierbij de ervaringen van de cliënten en van de gebiedsteams.
4. Maak werk van de transformatieopgaven in het sociaal domein door bewuste keuzes te maken over rollen, taken, competenties, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle betrokkenen bij de uitvoering van het beleid sociaal domein. Denk aan durven loslaten, sturen op resultaten en vertrouwen hebben en geven aan professionals.
5. Breng de WMO-adviesraad in een duidelijke positie ten aanzien van informatievoorziening, het betrekken bij beleidsontwikkeling en het vragen van advies. Omgekeerd moet de WMO-raad zich ook zelfbewust opstellen en de rol opeisen waar hij aanspraak op kan maken.
6. (vervallen)
7. Blijf, uit een oogpunt van rechtsbescherming en het (tijdig) kunnen instellen van bezwaar en beroep, standaard een beschikking afgeven, eventueel wel in vereenvoudigde vorm.
8. De raad van Littenseradiel zal, in verband met de aanstaande opheffing van de gemeente, geen rol meer spelen bij bovenstaande aanbevelingen. Niettemin worden ze wel gegeven met de aanbeveling deze bestuurlijke nota ook in handen te stellen van de overnemende gemeenten met het verzoek de aanbevelingen waar mogelijk over te nemen. Zo worden op indirecte wijze nog de belangen gediend van de huidige inwoners van Littenseradiel.

Bestuurlijke reactie van het College van B&W

 gemeente Littenseradiel	 i17.01586 14 SEP 2017 <table border="1"><tr><td>Stel</td><td>hg</td><td>VtA</td><td>Beh.</td><td>WBO</td><td>Fin.</td></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table>	Stel	hg	VtA	Beh.	WBO	Fin.							14 SEP 2017
Stel	hg	VtA	Beh.	WBO	Fin.									
Uw brief : 28 augustus 2017 Uw kenmerk : U17.01127 Ingeboekt onder nr. : U17.01303 Ons kenmerk : U17.01191 Bijlagen : Onderwerp : Bestuurlijke reactie RKC-onderzoek WMO2015 Behandeld door J. Folkerts 0515-334405 j.folkerts@littenseradiel.nl	Aan: Rekenkamercommissie Littenseradiel t.a.v. mevrouw F. Hijlkema Wommels, 13 september 2017													
Geachte Rekenkamercommissie, Wij hebben het rapport 'Onderzoek naar beleid in uitvoering van de Wmo2015 in de 16 Friese gemeenten; rapportage Littenseradiel' ontvangen. Wij vinden dat het rapport, en dan met name het deel dat door de Lysias Consulting Group is opgesteld, grotendeels een goed beeld geeft van de stand van zaken met betrekking tot de Wmo in onze gemeente. U geeft aan dat de gemeente er goed in is geslaagd om de hulp en ondersteuning aan onze inwoners na 2015 te continueren en te borgen. Ook meldt u dat de gemeente voorop loopt ten opzichte van de andere onderzochte Friese gemeenten op het gebied van vernieuwing van het ondersteuningsaanbod en de werkprocessen. De rapportage zien we als een bevestiging dat onze gemeente het sociaal domein op een goede manier heeft vormgegeven en nu verder doorontwikkelt. Ons viel wel op dat een aantal punten voor onze gemeente als verbeterpunt wordt benoemd, terwijl diezelfde punten bij de gemeente Súdwest-Fryslân als erg positief worden beoordeeld. Dit is des te meer opvallend omdat de gemeenten Súdwest-Fryslân en Littenseradiel voor de Wmo, zoals ook in de rapportage verwoord wordt, intensief samenwerken op het gebied van beleid, uitvoering en inkoop. Voorbeelden hiervan zijn aanbeveling 4 over de transformatieopgave in het sociaal domein en aanbeveling 6 over toezicht in de Wmo. In uw aanvullende brief U17.01127 d.d. 28 augustus 2017 aan het college heeft u verduidelijkt hoe deze verschillen konden ontstaan. U benadrukt in deze brief van mening te zijn dat in de gemeente Littenseradiel het nieuwe Wmo-beleid op een goede wijze is en wordt uitgevoerd. Bovendien geeft u aan dat u bij de aanbidding en presentatie van het rapport aan de raad de nodige aandacht zult schenken aan de wijze van aanbidding in vergelijking met de gemeente Súdwest-Fryslân. Hoewel de uiteenlopende en verschillende conclusies en aanbevelingen, zowel tussen de Rekenkamercommissie Súdwest-Fryslân en de Rekenkamercommissie Littenseradiel als tussen de Rekenkamercommissie Littenseradiel en Lysias, ons blijven verwonderen volstaan we met onze reacties bij de desbetreffende aanbevelingen. Overigens merken we voor de volledigheid op dat, in tegenstelling tot dat wat u in uw aanvullende brief meldt, Lysias voor Littenseradiel geen aanbevelingen heeft geformuleerd.														

Onderstaand reageren we eerst op de aanbevelingen. Vervolgens aanvullend nog op de conclusies daar waar de reacties op de aanbevelingen niet in het verlengde van de conclusies kunnen worden gezien. Een aantal reacties komt (deels) overeen met de bestuurlijke reactie van het college van de gemeente Súdwest-Fryslân.

1. **'Zorg ervoor om meer in positie te komen en zelf keuzes te maken welke informatie nodig is om grip te krijgen op de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo2015.'**

Het betreft hier vooral een aanbeveling voor de raad zelf.

Aanvullend willen we hierover het volgende opmerken. U concludeert zelf dat de raad voldoende geïnformeerd is over de voortgang van de WMO en relevante ontwikkelingen. We hebben de afgelopen jaren wel, samen met de raad, de communicatie over het sociaal domein geoptimaliseerd zodat de raad haar kaderstellende en controlerende taak in deze periode van verandering zo goed mogelijk kan uitvoeren. Aan het verzoek van de raad om nadere toelichting op de gepresenteerde cijfers is inmiddels voldaan door bij de behandeling van de jaarstukken 2016 een uitgebreide schriftelijke toelichting te geven.

Onze gemeente heeft er voor gekozen om in eerste instantie geen prestatie-indicatoren toe te voegen, omdat in 2015 de nulmeting ontbrak en we ruimte wilden hebben om te kijken hoe het sociaal domein zich zou ontwikkelen. In uw rapport geeft u overigens aan dat het merendeel van de gemeenten dit nog niet heeft.

Inmiddels wordt, in samenwerking met SWF, een monitoringsinstrument en dashboard voor het sociaal domein ontwikkeld op grond waarvan we verwachten dat de gemeenteraad beter geïnformeerd kan worden over de ontwikkeling van het aantal cliënten en budgetten. Hoewel de inzet is dat dit instrument voor 1 januari 2018 klaar is en dus niet meer door de raad van Littenseradiel gebruikt kan gaan worden sluit uw aanbeveling goed aan bij deze ontwikkeling.

2. **'Inventariseer de werkprocessen binnen het klantcontactcentrum en gebiedsteam m.b.t. de toegang tot voorzieningen. Betrek daar de ervaringen van inwoners en cliënten bij. Beoordeel deze op de vraag of de werkwijzen drempelverlagend of drempelverhogend zijn voor cliënten en of deze ertoe kunnen leiden dat mensen afhaken. Breng aanpassingen aan waar nodig.'**

In het rapport wordt met betrekking tot de toegankelijkheid alleen het algemene nummer (140515) door de Wmo-adviesraad als knelpunt genoemd. Dit signaal van de Wmo-adviesraad is bij onze gemeente bekend. Het is echter wel de vraag wat precies het probleem is en hoeveel inwoners last hebben van dit probleem.

De cijfers van het Klant Contact Centrum (KCC) laat het volgende zien:

- 100% van de mensen die 140515 belt wordt doorgeschakeld naar de gemeente;
- 95% van de bellers naar 140515 spreekt iets in en wordt goed gerouteerd.

Voor inwoners met een ondersteuningsvraag in het sociaal domein is het algemene nummer een eenmalige toegang. Nadat er contact is geweest met het gebiedsteam, beschikken de cliënten over het rechtstreekse nummer van de betrokken gebiedsteam-medewerker. De toegang loopt niet alleen telefonisch maar ook rechtstreeks via een verwijzer (o.a. huisarts, wijkverpleging), de website of de fysieke punten. Al deze aanvragen worden door de gebiedsteams opgepakt door rechtstreeks contact op te nemen met de aanvrager.

Onze gemeente voert jaarlijks een cliëntervaringsonderzoek uit, een aantal vragen gaat over de toegang. In 2017 blijkt dat 68% van de respondenten wist waar hij met zijn hulpvraag terecht kon, 80% vindt dat het gemakkelijk is om in contact te komen met het gebiedsteam en 84% vindt dat hij snel is geholpen.

Het bovenstaande betekent niet dat we deze aanbeveling niet gaan overnemen. We willen samen met de Wmo-adviesraad in gesprek gaan om de knelpunten die inwoners ervaren te verhelderen en samen te werken aan oplossingen hiervoor.

3. **'Heroverweeg het beleid veel zorgaanbieders te contracteren; betrek hierbij de ervaringen van de cliënten en van de gebiedsteams.'**

Wij begrijpen uw punt. De gemeenten Súdwest-Fryslân, Littenseradiel en De Fryske Marren hebben er echter in 2014 bewust voor gekozen om bestuurlijk aan te besteden. Met als doel dat de inwoners keuzevrijheid hebben en dat grotere en kleinere zorgaanbieders de mogelijkheid hebben om zorg aan te bieden in Littenseradiel. Door te kiezen voor deze vorm is het niet mogelijk om het aantal gecontracteerde aanbieders te beperken. De contracten zijn afgesloten voor de duur van vijf jaar met een mogelijkheid tot verlenging. We hebben gekozen voor een langere contractduur, om de aanbieders meer zekerheid te bieden en de zorgcontinuïteit voor de inwoners te borgen. Er wordt bij toetreding en tussentijdse contacten wel gecontroleerd of de aanbieder de gewenste kwaliteit kan leveren.

Overigens lijkt de aanbeveling enigszins inconsequent gezien datgene wat bij conclusie 11 is aangegeven: 'Sinds kort is er een website waar alle aanbieders op staan. Voor het gebiedsteam is dit een handig hulpmiddel. Gemeente en aanbieders spreken elkaar regelmatig. Aanbieders waarderen dit samenspel.' Dit roept de vraag op om welk verbeterpunt het hier nu precies gaat.

4. **'Maak werk van de transformatieopgaven in het sociaal domein door bewuste keuzes te maken over rollen, taken, competenties, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle betrokkenen bij de uitvoering van het beleid sociaal domein. Denk aan durven loslaten, sturen op resultaten en vertrouwen hebben en geven aan professionals.'**

Deze aanbeveling kunnen we niet goed plaatsen. Hij is tegenstrijdig aan de conclusies op dit vlak voor de gemeente Súdwest-Fryslân en de conclusies van Lysias over onze gemeente. Lysias zegt hierover het volgende:

'De gemeente Littenseradiel is een vooruitstrevende en lerende gemeente die – in vergelijking met de andere onderzochte Friese gemeenten – veel aandacht heeft voor haar veranderende rol in de samenleving. Evenals Súdwest-Fryslân heeft de gemeente Littenseradiel als één van de weinige gemeenten de integrale benadering van het sociaal domein zowel in uitvoering als op financieel gebied doorgevoerd. Daarnaast werkt de gemeente actief aan vernieuwing van het ondersteuningsaanbod, het onderhouden van een netwerk van vaste contactpersonen in de dorpen en staat open voor ervaringen en wensen van aanbieders.'

5. **'Breng de WMO-adviesraad in een duidelijke positie ten aanzien van informatievoorziening, het betrekken bij beleidsontwikkeling en het vragen van advies. Omgekeerd moet de WMO-raad zich ook zelfbewust opstellen en de rol opeisen waar hij aanspraak op kan maken.'**

Het College heeft een beleidsadviseur aangewezen die als vaste contactpersoon fungeert voor: het Wmo-platform, de lokale Wmo-raad Littenseradiel, de cliëntenraad WWB, de Commissie Cliëntenparticipatie Integraal Gehandicaptenbeleid (CIG) en het Seniorenplatform Súdwest-Fryslân.

14 09 2017

De betreffende medewerker voert onder ander de volgende taken uit: intermediair tussen cliëntenraden en collega's, ambtelijke ondersteuning bij periodiek overleg met wethouders sociaal domein en bijwonen vergaderingen van de adviesraden. Het periodieke overleg bevordert een goede samenwerking tussen college en adviesraden. Daarnaast zorgt deze medewerker er voor dat de adviesraden regelmatig een overzicht krijgen van zaken (aanpassingen verordeningen, beleidsregels) waarover zij adviesrecht hebben, nieuwe beleids-ontwikkelingen / plannen waar we hen graag tijdig in betrekken, etc.

Wij vinden het belangrijk dat de Wmo-adviesraad en andere adviesraden aan de voorkant (vanaf de start) meedenken en dat hebben we dan ook met hen afgesproken. Op deze wijze hebben we al samengewerkt aan de volgende trajecten: de pilot onafhankelijke cliëntondersteuning, stimuleringsfonds en waarderingsregeling mantelzorg, de aanbesteding van het vervoer. Tevens is de adviesraad een vaste overlegpartner aan de inkooptafel (overleg met de zorgaanbieders). Ook heeft de Wmo-adviesraad een belangrijke rol in het opstellen en uitvoeren van de gebiedsgerichte plannen, waarin samen met de inwoners en partijen uit het voorliggend veld wordt bepaald wat er nodig is om de leefbaarheid te vergroten.

In de rapportage wordt verder specifiek opgemerkt dat de Wmo-adviesraad niet op de hoogte is gebracht van de nieuwe invulling van het toezicht. Dit is niet helemaal juist, want de toezichthouder heeft de afgelopen periode een presentatie gegeven aan zowel het Wmo-platform SWF als de Wmo-adviesraad Littenseradiel.

Vanzelfsprekend nemen wij uw aanbeveling serieus en gaan wij in overleg met de Wmo-adviesraad om hun feedback te kunnen duiden en goede afspraken te maken.

6. **'Ga door middel van een gelaagde constructie invulling geven aan de wettelijke verplichting m.b.t. het toezicht. Betrek hierbij zowel interne als externe deskundigen, waardoor zowel interne kennis als externe onafhankelijkheid integraal wordt benaderd. Voor interne deskundigen moet gedacht worden aan een kwaliteitsmedewerker en een buitengewoon opsporingsambtenaar.'**

Wij herkennen ons niet in deze aanbeveling. In de ambtelijke reactie op het concept-rapport van Lysias is aangegeven dat er in 2017 zowel een interne toezichthouder als een externe inspecteur is. De inspecties worden gezamenlijk uitgevoerd. Door deze aanpak is de onafhankelijkheid gewaarborgd. Samen met contractmanagement wordt de inhoud van de functie van toezichthouder doorontwikkeld, onder andere door het opstellen van een nieuw kwaliteitsprotocol dat goed aansluit bij onze lokale situatie.

Dezelfde werkwijze wordt door de rekenkamercommissie van Súdwest-Fryslân als een positieve bevinding benoemd. Lysias concludeert dan ook het volgende: Wij vinden het positief dat Littenseradiel - meer dan in andere gemeenten het geval is - aandacht heeft voor de invulling van het toezicht op de Wmo.

7. **'Blijf, uit een oogpunt van rechtsbescherming en het (tijdig) kunnen instellen van bezwaar en beroep, standaard een beschikking afgeven, eventueel wel in vereenvoudigde vorm.'**

Wij zien beschikkingsarm werken als een positieve ontwikkeling. Littenseradiel is samen met Súdwest-Fryslân als enige van de onderzochte gemeenten bezig met het realiseren van beschikkingsarm inzetten van hulp en ondersteuning. De gedachte hierachter is dat de gebiedsteams willen werken vanuit vertrouwen en dat we de administratieve lasten voor cliënten en (zorg)aanbieders willen verlagen. Stimuleringsmiddelen voor vrijwilligers- en/of mantelzorgprojecten kunnen daarom, waar mogelijk, met zo min mogelijk papierwerk worden aangevraagd. Cliënten die bezwaar willen maken zullen wel een beschikking krijgen. We gaan dit nog verder ontwikkelen en nemen deze zorgen hierover zeker mee.

8. 'De raad van Littenseradiel zal, in verband met de aanstaande opheffing van de gemeente, geen rol meer spelen bij bovenstaande aanbevelingen. Niettemin worden ze wel gegeven met de aanbeveling deze bestuurlijke nota ook in handen te stellen van de overnemende gemeenten met het verzoek de aanbevelingen waar mogelijk over te nemen. Zo worden op indirecte wijze nog de belangen gediend van de huidige inwoners van Littenseradiel.'

Het betreft hier vooral een aanbeveling voor de raad zelf.

Aanvullend ten aanzien van de conclusies:

7. 'De kwaliteit van de communicatie over de WMO is goed maar verdient aanscherping.'

Graag reageren we op de opmerking over de animatiefilm die niet op de website van de gemeente Littenseradiel staat. Om eenduidige informatie te leveren is er voor gekozen over dit onderwerp rechtstreeks door te verwijzen naar de site van de gemeente Súdwest-Fryslân. Op de homepage van onze gemeente staat daarvoor een 'mei-inoar knop', waarmee je direct uitkomt op de pagina waar ook de bewuste animatiefilm op staat.

Gebleken is dat de informatie over de Onafhankelijke cliëntondersteuner bij vergissing niet op de Friestalige website onder de Mantelsoarchloket knop stond, maar wel op de Nederlandstalige website.

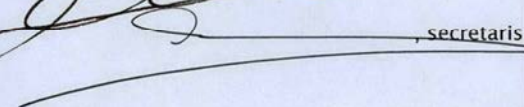
12. 'Onafhankelijke cliëntondersteuning / onvoldoende informatie.'

In uw rapport geeft u aan dat in onze gemeente gemiddeld meer cliënten weten dat ze gebruik kunnen maken van een onafhankelijke cliëntondersteuner (34%), dan in heel Friesland (24%) en heel Nederland (25%). We hebben het afgelopen jaar erop ingezet om de bekendheid van de onafhankelijke cliënt-ondersteuning te vergroten. Dit heeft zijn vruchten afgeworpen, want in 2017 geeft 35% van de cliënten aan dat ze weten dat ze hier gebruik van kunnen maken. Landelijk zijn nog niet alle gegevens binnen, maar vooralsnog lijkt het erop dat we hiermee opnieuw boven het Friese en Nederlandse gemiddelde uitkomen.

Dat neemt niet weg dat we willen dat de bekendheid verder stijgt. Wij delen dan ook uw advies dat het nodig is om de beschikbaarheid van de cliëntondersteuning structureel onder de aandacht van inwoners te brengen. Ook de komende jaren pakken wij dit verder op. Dit doen wij door: inwoners te blijven informeren in het telefoongesprek met het telefonisch informatiecentrum (het TIC), informatie op de website, artikelen te plaatsen in kranten en een flyer te verspreiden met contactgegevens.

Overigens heeft onze gemeente, op basis van de evaluatie van de pilot Onafhankelijke cliëntondersteuning, besloten om deze functie structureel in te laten vullen door een onafhankelijke partij.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Littenseradiel,

, burgemeester.
, secretaris.

Bezoekadres: Keatsebaen 1 | 8731 BN WOMMELS
Postadres: Postbus 1 | 8730 AA WOMMELS
T 0515-334444 | F 0515-332385 | www.littenseradiel.nl

Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissies van SWF en Littenseradiel hebben het onderzoek samen met commissies van andere gemeenten door Lysias laten uitvoeren. Per gemeente is een apart rapport geschreven. Daarnaast is een rapport met aanbevelingen voor alle gemeenten gemaakt. Beide zijn met een bestuurlijke nota van de rekenkamercommissie naar uw college voor een reactie gestuurd. Ten slotte is per gemeente nog een apart stuk “Hoofdpunten Conclusies en Aanbevelingen Onderzoek Wmo2015 Littenseradiel” geschreven. Beide rapporten en dit derde stuk waren de basis voor de bestuurlijke nota.

Eerder in deze bestuurlijke nota hebben wij toegelicht waarom de wijze van aanbidding door onze Rekenkamercommissie verschilt van die van de RKC van Súdwest Fryslân.

Met betrekking tot de inhoud van het bestuurlijk wederhoor constateren wij dat het college in overwegende mate aansluit bij onze aanbevelingen. Het college geeft bij een aantal punten een waardevolle nadere toelichting.

Ten aanzien van een 3-tal aanbevelingen is naar de mening van het college sprake van inconsistentie c.q. onjuistheid. Wij gaan daar nog kort op in.

Bij 3 wordt aanbevolen het aantal zorgaanbieder te heroverwegen. Bij conclusie 11 staat dat er nu een website is waar alle aanbieders op staan. Dit is echter niet met elkaar in tegenspraak. Het hulpmiddel van de website laat onverlet dat het goed is nog eens naar het aantal aanbieders te kijken omdat het relatief grote aantal complicerend kan werken.

Met conclusie 4 willen wij benadrukken dat het belangrijk is professionals ruimte te geven bij de uitvoering in goed samenspel met alle betrokkenen. Wij vinden het gewenst dit als een specifiek aandachtspunt nog mee te geven. Dit staat niet haaks op het feit dat wij met Lysias vinden dat de WMO op goede wijze wordt uitgevoerd in Littenseradiel. Wij hebben dat in de bestuurlijke nota ook nadrukkelijk benoemd.

Ten aanzien conclusie 6 en aanbeveling 6 hebben wij als rekenkamercommissie abusievelijk een fout gemaakt. Er is in Littenseradiel helemaal geen sprake van een gebrek aan distantie in het toezicht. Integendeel, juist door naast de interne toezichthouder voor zwaardere gevallen een externe toezichthouder aan te wijzen, in dit geval de GGD, heeft Littenseradiel dit heel goed geregeld. Het college heeft hier terecht op gewezen. Wij hebben conclusie 6 in deze (positieve) zin aangepast en aanbeveling 6 laten vervallen.

Het bestuurlijk wederhoor is bedoeld om bepaalde zaken nog onder de aandacht te brengen en/of te wijzen op eventuele onvolkomenheden. Wij vinden dat het bestuurlijke wederhoor aan zijn doel heeft beantwoord.

**Onderzoek naar beleid en uitvoering
van de Wmo2015 in 16 Friese gemeenten**

Rapportage Littenseradiel

Samenstellers:
Lysias Advies

Ons kenmerk: A16RKF-061

EINDRAPPORTAGE

september 2017

In opdracht van dertien Friese rekenkamer(commissie)s

LYSIAS ADVIES B.V.

SOESTERWEG 310d
3812 BH AMERSFOORT

TEL. +31 33 464 70 70
WWW.LYSIASGROUP.COM

IBAN NL18 ABNA 0574 2170 53
K.V.K. 30166304
BTW NUMMER 809282471

Onderzoek naar beleid en uitvoering van de Wmo2015 in 16 Friese gemeenten

Rapportage Littenseradiel

INHOUD	Blz.
1 Inleiding	1
1.1 Achtergronden, doelstelling en reikwijdte onderzoek	1
1.2 Normenkader en aanpak onderzoek	2
1.3 Leeswijzer	3
2 Doel, uitgangspunten en uitvoering Wmo2015	4
2.1 Doel en uitgangspunten Wmo2015	4
2.2 De Wmo2015 in de praktijk	5
 <i>Deel A: Beleid en uitvoering Wmo2015 in Littenseradiel</i>	
3 Het Wmo-beleid in Littenseradiel	9
3.1 Beleidskeuzes	9
3.2 Betrokkenheid inwoners en cliënten	13
3.3 Inkoop en bekostiging aanbieders	15
3.4 Overzicht belangrijkste bevindingen	16
4 Uitvoering Wmo in Littenseradiel	17
4.1 Kerngegevens uitvoering Wmo	17
4.2 Toegang Wmo2015 (cliënten)	19
4.3 Inzet gebiedsteams (gemeente)	21
4.4 Hulp en ondersteuning (aanbieders)	24
4.5 Overzicht belangrijkste bevindingen	26
5 Informatievoorziening gemeenteraad Littenseradiel	27
5.1 Kaderstelling en sturing	27
5.2 Monitoring en verantwoording	27
5.3 Overzicht belangrijkste bevindingen	28
6 Toetsing aan het normenkader	29

Deel B: Beleid en uitvoering Wmo2015 in 16 Friese gemeenten

7	Het Wmo-beleid.....	32
7.1	Beleidskeuzes	32
7.2	Betrokkenheid inwoners en cliënten	40
7.3	Inkoop en bekostiging aanbieders	42
8	Uitvoering Wmo.....	46
8.1	Toegang Wmo2015 (cliënten).....	46
8.2	Inzet uitvoeringsteam (gemeente)	49
8.3	Hulp en ondersteuning (aanbieders)	57
9	Informatievoorziening gemeenteraad	60
9.1	Kaderstelling en sturing	60
9.2	Monitoring en verantwoording	61

Deel C: Beleid en uitvoering Wmo2015: generieke conclusies en aanbevelingen

10	Conclusies en aanbevelingen	63
10.1	Het Wmo-beleid.....	63
10.2	Uitvoering Wmo	67
10.3	Informatievoorziening gemeenteraden	70
10.4	Afsluitende conclusies en aanbevelingen.....	71

Bijlagen:

1. Normenkader onderzoek Wmo2015
2. Overzicht documenten
3. Overzicht gesprekspartners

1 Inleiding

1.1 Achtergronden, doelstelling en reikwijdte onderzoek

Transitie in het sociaal domein

Met ingang van 1 januari 2015 zijn gemeenten vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo2015) verantwoordelijk voor het organiseren van ondersteuning aan hun inwoners, gericht op het vergroten van zelfredzaamheid en eigen regie. Aan de decentralisatie ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het gemeentelijke schaalniveau het meest passend is om maatwerk te bieden. Dit betekent dat de Wmo2015 gemeenten de ruimte geeft voor het maken van eigen keuzes in beleidsdoelen en organisatie van de uitvoering.

Doel van het onderzoek

Lysias Advies heeft in oktober 2016 van dertien Friese rekenkamer(commissie)s de opdracht gekregen om onderzoek te doen naar de uitvoering van de Wmo2015 in de volgende zestien gemeenten: Achtkarspelen, Ameland, De Fryske Marren, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Littenseradiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland en Weststellingwerf.

De keuze om het onderzoek tegelijkertijd en op dezelfde wijze uit te voeren in alle deelnemende gemeenten, zorgt ervoor dat een vergelijking tussen gemeenten over de uitvoering van de Wmo2015 mogelijk is. Gemeenten kunnen hierdoor van elkaar leren. De basis voor leren ligt in het inzichtelijk maken en aanreiken van goede voorbeelden.



Onderzoekkeuzes en reikwijdte

Om inzicht te krijgen in de uitvoering van de Wmo2015 en de ervaringen van betrokkenen, richt het onderzoek zich op drie groepen actoren: gemeenten, inwoners/cliënten en aanbieders (zie kader rechts). Daartussen bestaan verschillende relaties.

Er is geen afzonderlijk onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van inwoners en cliënten in de 16 gemeenten. Dit was binnen de financiële kaders van het voorliggende onderzoek niet haalbaar. In plaats daarvan is gebruik gemaakt van de uitkomsten uit het verplichte cliëntervaringsonderzoek dat gemeenten jaarlijks uitvoeren en van de indrukken en ervaringen van de adviesraden Wmo/sociaal domein.

Per 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid voor verschillende taken in het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. Het gaat daarbij om de Wmo2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op de Wmo2015.

Het onderzoek richt zich verder op de periode van januari 2015 tot februari 2017. In het onderzoek zijn alle voorzieningen meegenomen die onderdeel uitmaken van de Wmo2015¹, uitgezonderd de Wmo-hulpmiddelen, de vervoersvoorzieningen en woningaanpassingen, omdat in de verstrekking van deze voorziening sinds de decentralisatie in 2015 geen substantiële wijzigingen hebben plaatsgevonden.²

1.2 Normenkader en aanpak onderzoek

Normenkader

Om de onderzoeksresultaten te duiden, is bij aanvang een normenkader opgesteld. Deze normen zijn voor alle gemeenten gelijk en staan los van de uiteenlopende keuzes die gemeenten hebben gemaakt ten aanzien van beleid, inzet en organisatie van de Wmo2015. In bijlage 1 is het volledige overzicht van alle normen opgenomen. Het kader omvat vier aspecten:

1. **Rechtmatigheid:** de uitvoering van de Wmo voldoet aan de wettelijke eisen.³
2. **Doeltreffendheid:** er is sprake van een duidelijke, goed onderbouwde en samenhangende argumentatie voor de keuzes die de gemeente heeft gemaakt over de uitvoering van de Wmo2015, in het bijzonder ten aanzien van de toegankelijkheid van de Wmo.
3. **Doelmatigheid:** de gemeente stuurt bewust op een doelmatige inzet van middelen voor de uitvoering van de Wmo2015.
4. **Informatievoorziening:** het college informeert de raad conform de uitgangspunten van behoorlijk bestuur.

Aanpak via zelfanalyses, werkbezoeken en groepsgesprekken

Het onderzoek is eind 2016 gestart met een zelfanalyse per gemeente. Hierin is een brede uitvraag onder alle gemeenten gedaan over gemaakte beleids- en uitvoeringskeuzes, afspraken met de gemeenteraad en de adviesraad Wmo/sociaal domein, het contractmanagement met de aanbieders en de uitkomsten van het beleid. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle documenten die voor dit onderzoek zijn gebruikt.

Vervolgens zijn in februari 2017 werkbezoeken afgelegd bij elke gemeente, waarbij met verschillende betrokkenen groepsgesprekken zijn gevoerd. Van elk van deze gesprekken is een verslag opgesteld dat is geaccordeerd door de aanwezigen. In Littenseradiel voerden we gesprekken met:

- Portefeuillehouder
- Beleidsambtenaren
- Leden van de uitvoeringsteams
- Leden van het Wmo-adviesraad

¹ Het betreft huishoudelijke hulp, individuele begeleiding, dagbesteding, beschermd wonen, kortdurend verblijf en mantelzorgondersteuning.

² De verstrekking van Wmo-hulpmiddelen was al onderdeel van de Wmo2007.

³ Een beoordeling van de rechtmatigheid van toegekende voorzieningen valt buiten de scope van het onderzoek.

De gesprekken met beleidsambtenaren en leden van de uitvoeringsteams waren gecombineerd met Súdwest-Fryslân.

Ten slotte voerden we drie groepsgesprekken met een selectie van aanbieders over alle gemeenten heen. Naast een gesprek met aanbieders van huishoudelijke hulp vonden twee groepsgesprekken plaats met grote en kleine aanbieders van begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf en beschermd wonen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van alle gesprekspartners.

1.3 Leeswijzer

Het rapport begint in hoofdstuk 2 met een algemene introductie over de Wmo2015. We beschrijven allereerst het doel en de uitgangspunten van de wet. Daarna schetsen we het proces dat inwoners doorlopen als zij een aanvraag doen voor hulp en/of ondersteuning.

Het vervolg van het rapport is opgebouwd uit drie delen:

- *Deel A: Beleid en uitvoering Wmo2015 in Littenseradiel:* De specifieke bevindingen, analyse en duiding over Littenseradiel, uitgewerkt voor:
 - Het Wmo-beleid
 - Uitvoering van de Wmo
 - Informatievoorziening gemeenteraadTot slot toetsen we deze specifiek bevindingen voor Littenseradiel aan het normenkader.
- *Deel B: Beleid en uitvoering Wmo2015 in 16 Friese gemeenten:* De algemene bevindingen, analyse en duiding tussen de zestien Friese gemeenten, uitgewerkt voor:
 - Het Wmo-beleid
 - Uitvoering van de Wmo
 - Informatievoorziening gemeenteraad
- *Deel C: Beleid en uitvoering Wmo2015; generieke conclusies en aanbevelingen*

Door de overeenkomstige opbouw van alle delen is het mogelijk de specifieke gemeentelijke bevindingen en analyse (uit deel A) te vergelijken met die van alle onderzochte Friese gemeenten (uit deel B). De enige uitzondering hierop zijn de kerngegevens over de uitvoering van de Wmo die we alleen in deel A (dus per gemeente) presenteren; het gaat hier om aantallen aanvragen en toekenningen van Wmo-voorzieningen, en de kostenontwikkeling. Gegeven de uiteenlopende keuzes in beleid en uitvoering is een cijfermatige vergelijking tussen de gemeenten namelijk weinig zeggend.

In deel B presenteren we tevens ter inspiratie in tekstkaders diverse goede voorbeelden uit de verschillende gemeenten. We kwalificeren bepaalde gemeentelijke keuzes of werkwijzen als 'goed' als sprake is van een onderscheidende manier waarop de gemeente de toegankelijkheid van de Wmo verbetert, aandacht heeft voor de samenwerking met aanbieders of het inzicht in de ontwikkeling van de Wmo vergroot.

2 Doel, uitgangspunten en uitvoering Wmo2015

We starten dit hoofdstuk in paragraaf 2.1 met een korte toelichting op het doel en de uitgangspunten die aan de Wmo2015 ten grondslag liggen. Vervolgens geven we in paragraaf 2.2 op hoofdlijnen een introductie hoe de uitvoering van de Wmo2015 er in praktijk uit ziet.

2.1 Doel en uitgangspunten Wmo2015

Met de introductie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo2015) zijn gemeenten verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. De ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven.

Aan de decentralisatie van het beleid van Rijk naar gemeenten ligt een aantal doelen ten grondslag. In de eerste plaats wil de wetgever de mogelijkheden tot het bieden van passende ondersteuning aan mensen in de eigen leefomgeving door het sociale netwerk of met behulp van gemeentelijke voorzieningen in de nabijheid beter benutten. Als uitgangspunt geldt dat zelfredzaamheid en meedoen in de samenleving een verantwoordelijkheid is van mensen zelf. Van gemeenten wordt verwacht dat zij het onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van mensen uitvoeren in goede samenspraak met de mensen om wie het gaat en dat zij samen met betrokkenen komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening.

In de tweede plaats beoogt de wetgever de betrokkenheid van mensen bij elkaar te vergroten. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om de positie van mantelzorgers en vrijwilligers te versterken, mantelzorg en vrijwilligerswerk te verlichten en informele en formele ondersteuning en zorg beter te verbinden.

Ten slotte geeft de wetgever aan dat aan de decentralisaties ook een financiële opgave ten grondslag ligt. De veronderstelling is dat gemeenten, door een groter beroep te doen op de eigen mogelijkheden van mensen en hun sociale netwerk en door gebruikmaking van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen, de ondersteuning met een beperkter budget kunnen uitvoeren dan de rijksoverheid.

Volgens de wetgever krijgen gemeenten met de verschillende decentralisaties een bredere en volledige verantwoordelijkheid voor het sociale domein. Dit stelt gemeenten in staat verbandingen te leggen in het beleid, in het ondersteuningsaanbod en individueel maatwerk te leveren. Het is aan gemeenteraden om binnen de wettelijke kaders uitwerking te geven aan het lokale beleid in het gemeentelijke beleidsplan en de gemeentelijke verordening. In de toelichting op de wet is de verwachting geformuleerd dat gemeenteraden inwoners actief betrekken bij de totstandkoming van het gemeentelijke beleid en ruimte bieden aan initiatieven vanuit de samenleving.

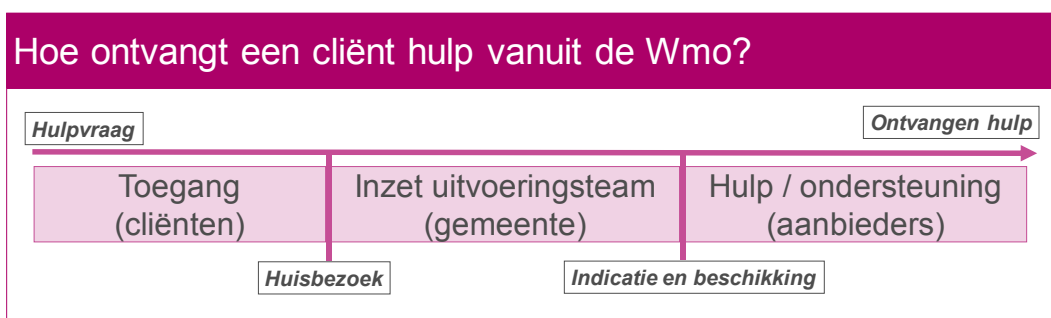
Om tot een goede beslissing te komen over de inzet van een maatwerkvoorziening moeten gemeenten de beschikking krijgen over persoonsgegevens van de inwoner/cliënt. In de wet is aangegeven dat de gemeente de cliënt informeert over de persoonsgegevens die zij voor het onderzoek nodig heeft en hem zo nodig toestemming vraagt om relevante informatie waarover zij uit anderen hoofde beschikt, te mogen gebruiken of deze van derden te mogen betrekken. Tevens zijn in de wet waarborgen opgenomen om de privacy van inwoners/cliënten te beschermen.

De wetgever wijst er ten slotte op dat de hervorming van de langdurige zorg meer is dan alleen een bestuurlijk traject met nieuwe wet- en regelgeving en een organisatiestructuur voor de uitvoering. De hervorming vraagt om een andere oriëntatie op de langdurige zorg in de samenleving, een omslag in denken en doen.

2.2 De Wmo2015 in de praktijk

Aan de hand van onderstaande figuur bespreken we achtereenvolgens:

- de toegankelijkheid van de Wmo vanuit het perspectief van inwoners en cliënten,
- de inzet van de gemeentelijke uitvoeringsteams⁴,
- de inzet van hulp en ondersteuning door de aanbieders.



TOEGANG WMO2015 (CLIËNTEN)

De uitvoering van de Wmo start met een *hulpvraag*. Doorgaans is het de inwoner zelf die – veelal in samenspraak met familie en/of mantelzorger – zijn eigen hulpvraag naar voren brengt. Het kan echter ook zijn dat inwoners en/of professionals zich melden bij de gemeente omdat zij zich zorgen maken over iemand die hulp nodig heeft, maar daar niet voor open staat (de zogenoemde zorgmijders). Vaak komt een hulpvraag voort uit een verandering in de levenssituatie, bijvoorbeeld een ontstane fysieke of geestelijke beperking.

De inwoner richt zich met zijn hulpvraag tot de gemeente. De mate van *toegankelijkheid* van de gemeente, bepaalt de mate waarin de hulpvraag eenvoudig en adequaat op de juiste plek terecht komt.

⁴ We hanteren het begrip 'uitvoeringsteams' om generiek de inzet vanuit de gemeenten te beschrijven. De specifieke benaming van de uitvoeringsteams loopt tussen de 16 onderzochte Friese gemeenten uiteen (Wmo-loket, gebiedsteams, dorpensteams, sociale wijkteams, meitinkers of eilandteam).

INZET UITVOERINGSTEAM (GEMEENTE)

Als de hulpvraag de gemeente bereikt heeft, start de gemeente een onderzoek. Dit proces begint doorgaans met het voeren van een *huisbezoek*. Een medewerker van het uitvoeringsteam maakt hiertoe een afspraak met de inwoner. Voorafgaand moet de gemeente de inwoners informeren over de mogelijkheid om gebruik te maken van onafhankelijke cliëntondersteuning. In een door de gemeenteraad vastgestelde verordening heeft de gemeente uitgewerkt hoe zo'n bezoek gevoerd wordt en wat de criteria zijn waaronder inwoners aanspraak kunnen maken op een maatwerkvoorziening. In ieder geval probeert de betrokken medewerker van het uitvoeringsteam de situatie en de hulpvraag in kaart te brengen en op basis daarvan te bepalen welke ondersteuning nodig is.

In geval van een lichte hulpvraag kan de *inzet van het uitvoeringsteam* ook bestaan uit het zelf bieden van lichte individuele begeleiding. In dat geval is er geen indicatie en beschikking nodig, maar pakt de medewerker van het uitvoeringsteam de hulpvraag zelf op. Deze ondersteuning vanuit het uitvoeringsteam is tijdelijk. Niet alle gemeenten hebben uitvoeringsteams die zelf ook ondersteuning bieden. Voorbeelden van lichte ondersteuning zijn: via enkele gesprekken de problematiek van de inwoner scherper in kaart brengen, of het tijdelijk ondersteunen van de inwoner bij het voeren van regie op het leven.

HULP EN ONDERSTEUNING (AANBIEDERS)

Het kan zijn dat de lichte ondersteuning van het uitvoeringsteam niet voldoende/passend is of dat er een noodzaak is tot inzet van (meer of andere) ondersteuning. Het kan zijn dat de inwoner geholpen kan worden door zijn netwerk of een vrijwilliger, of dat een voorliggende of algemene voorziening (bijvoorbeeld boodschappendienst, maaltijdservice of verwijzing naar sociale activiteiten in een buurthuis) passend is. Voor deze voorzieningen geeft de gemeente geen beschikking af; ze zijn vrij toegankelijk voor alle inwoners. Er kan door de gemeente wel een eigen bijdrage worden gevraagd voor het gebruik van deze voorzieningen.

Als de medewerker van het uitvoeringsteam beoordeelt dat de inwoner het beste geholpen is met een maatwerkvoorziening, wordt op basis van het huisbezoek een zogenaamd ondersteuningsplan opgesteld⁵. Daarin staan de gemaakte afspraken tussen cliënt en gemeente, waaronder de te bereiken doelen. De medewerker van het uitvoeringsteam stelt vervolgens een *indicatie* op. De *beschikking* is de juridische verankering van deze indicatie. Hierin is in elk geval opgenomen het aantal uren ondersteuning dat iemand nodig heeft, dan wel de wijze waarop concreet invulling wordt gegeven aan het bereiken van de resultaten, de duur van de indicatie en de gestelde doelen.

⁵ Inwoners kunnen ook zonder de beoordeling van de medewerker van het uitvoeringsteam bij de gemeente een aanvraag voor een maatwerkvoorziening indienen.

De gemeente is gehouden aan wettelijke termijnen voor de afhandeling van hulp- en ondersteuningsvragen. De gemeente moet binnen zes weken na de melding van de inwoner het onderzoek hebben afgerond, tenzij omstandigheden verlenging van deze termijn noodzakelijk maken. Vanaf het moment van indiening van de aanvraag voor een maatwerkvoorziening heeft de gemeente maximaal twee weken de tijd om de beschikking af te geven.

Het uitvoeringsteam zoekt vervolgens samen met de inwoner/cliënt naar een passende zorgaanbieder die de *hulp en ondersteuning* kan bieden. Het kan hierbij gaan om inzet van verschillende Wmo-voorzieningen. Cliënt, uitvoeringsteam en aanbieder maken samen afspraken over tussentijdse evaluatie over de *ontvangen hulp* en ondersteuning. De indicatie kan worden verlengd als blijkt dat de cliënt (nog) niet in staat is om op eigen kracht verder te kunnen.

Deel A

Beleid en uitvoering Wmo2015 in Littenseradiel

3 Het Wmo-beleid in Littenseradiel

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidsmatige keuzes die Littenseradiel heeft gemaakt in het kader van de Wmo2015. In paragraaf 3.1 beschrijven we de beleidskeuzes die Littenseradiel heeft gemaakt. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 3.2 de betrokkenheid van inwoners en cliënten bij het Wmo-beleid in Littenseradiel. Paragraaf 3.3 gaat in op het inkoopbeleid en de bekostiging van de aanbieders. We ronden in paragraaf 3.4 af met een overzicht van de belangrijkste bevindingen.

Voor de vergelijking van Littenseradiel met de andere onderzochte Friese gemeenten verwijzen we voor deze onderwerpen naar deel B hoofdstuk 7 (paragrafen 7.1 t/m 7.3).

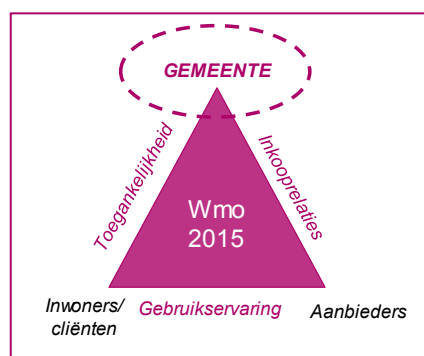
3.1 Beleidskeuzes

Samenwerking tussen gemeenten

De positie van de gemeente Littenseradiel is een bijzondere in dit onderzoek, om twee redenen. De eerste reden is dat Littenseradiel en Súdwest-Fryslân (SWF) intensief samenwerken op het gebied van beleid, uitvoering en inkoop. De tweede reden is dat de gemeente Littenseradiel eind dit jaar ophoudt te bestaan. De gemeente wordt dan opgesplitst. Veel ontwikkelingen in Littenseradiel staan in het teken van de nadere herindeling. Een deel van de gemeente gaat naar Leeuwarden, een deel naar SWF en een derde deel gaat, samen met een aantal andere gemeenten, de nieuwe gemeente Waadhoeke worden. Waadhoeke zal wat betreft de Wmo mogelijk deel gaan uitmaken van de gemeenschappelijke regeling Noordwest-Fryslân (NWF) en de bijbehorende uitvoeringsdienst. Wat betreft werk & inkomen werken NWF en De Fryske Marren al nauw met elkaar samen. Er is nu al sprake van een zogenaamde warme overdracht. Onderdeel daarvan is bijvoorbeeld dat de beschikkingen de komende periode een wat langere looptijd hebben. De lessen uit dit onderzoek zijn dan vooral relevant om mee te nemen naar de nieuwe gemeenten.

Beleidsprincipes

Littenseradiel en Súdwest-Fryslân (SWF) werken intensief samen in de beleidsontwikkeling en uitvoering van het Wmo-beleid. Ze hebben ervoor gekozen het hele zorgdomein op één integrale wijze aan te pakken: 3D-breed. In de Koersnota 'Veerkracht in het sociaal domein' (december 2013) geeft de gemeente aan de zelf- en samenredzaamheid te willen stimuleren; niet de systeemwereld, maar de leefwereld van de inwoner moet centraal staan in de benadering van het gebiedsteam.



In de Koersnota heeft Littenseradiel vier speerpunten voor de transformatie vastgelegd:

1. Stimuleren eigen kracht en versterken van de basis, leidend tot meer zelfredzaamheid en samenredzaamheid, sociale cohesie, meer ondersteuning door het sociale netwerk en/of informele organisaties en meer initiatieven van inwoners voor hun wijk of dorp.
2. Gebiedsgericht werken en toeleiding. De bedoeling is dat de toegang tot ondersteuning laagdrempelig is, dat het gebiedsteam de belangrijkste toegangspoort voor alle vormen van ondersteuning voor inwoners wordt, dat sprake is van goede afstemming tussen ondersteuners die betrokken zijn bij één huishouden en dat meer lokaal oppakken leidt tot minder doorverwijzingen naar specialistische ondersteuning.
3. Vernieuwing van het ondersteuningsaanbod. Dat zou moeten leiden tot optimale inzet van het zelforganiserend en zelfoplossend vermogen van inwoners en samenleving en het zo dicht mogelijk bij de inwoner organiseren van de ondersteuning. Dat leidt tot samenhang en integraliteit in het aanbod van het ondersteuningsplan en vernieuwing van het ondersteuningsaanbod.
4. Sturing, financiering en verantwoording. Littenseradiel zet in op een integraal en samenhangend systeem van bekostiging van de ondersteuning met prikkels die het behalen van de doelstellingen bevorderen. Voor de langere termijn wil de gemeente koersen op resultaatsturing.

Deze beleidsmatige keuzen heeft Littenseradiel vertaald in de vormgeving van het gebiedsteam: in het beleid is vastgelegd dat het gebiedsteam verantwoordelijk is voor een samenhangende aanpak van problemen op alle leefgebieden.

Realisatie beleidsspeerpunten

De gemeente geeft aan dat de afgelopen twee jaar veel aandacht is uitgegaan naar het positioneren en equiperen van de gebiedsteams in Littenseradiel en SWF. Nu de structuur staat, geven de gemeenten aan dat het tijd is om ook de andere speerpunten van het beleid daadkrachtig verder uit te werken. We zien dit terug in de programmabegroting 2017 en het position paper 'Samen krachtig verder'. Daarin worden twee speerpunten verder uitgewerkt: het versterken van de kracht van de samenleving en de inzet op vernieuwing en kwaliteit van zorg, hulp en ondersteuning.

Ook het beleidsspeerpunt 'Vernieuwing van het ondersteuningsaanbod' staat op de agenda van Littenseradiel voor 2017. Littenseradiel loopt hierin voorop ten opzichte van de andere onderzochte Friese gemeenten. Dat geldt bijvoorbeeld voor het nadenken over integrale arrangementen van huishoudelijke hulp en begeleiding (de zgn. thuisondersteuning) en het aanbieden van dagbesteding als algemene voorziening (in plaats van als maatwerkvoorziening). Daarnaast wil de gemeente groepsinterventies opzetten, zodat mensen met een gelijksoortige begeleidingsvraag in een bepaald gebied gezamenlijk kunnen worden ondersteund in plaats van iedereen afzonderlijk.

Mantelzorgondersteuning

Maatwerkvoorzieningen voor cliënten – zoals hulp bij het huishouden, individuele begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf – kunnen ook de mantelzorger ontlasten (en daarmee ondersteunen). Littenseradiel heeft de specifieke doelen voor mantelzorg beschreven in een plan van aanpak. De Wmo-adviesraad heeft op de invulling van de mantelzorgondersteuning aangedrongen en heeft ook formeel geadviseerd over het beleid. De sociale structuur is verbonden aan de mantelzorgondersteuning: het is iets natuurlijks dat in de dorpen bestaat. Vandaaruit zijn activiteiten rondom de “Dag van de Mantelzorg” georganiseerd, is er een inloopsprekruur voor mantelzorgers en is huis-aan-huis een kaart bezorgd met relevante adressen en telefoonnummers. Verder is een ‘skouderklopke’ beschikbaar (een geldbedrag van €50,-) voor mantelzorgondersteuning en is er de Himmelsjek waarmee mantelzorgers voor zichzelf voor €5 één uur huishoudelijke hulp kunnen inschakelen.

Algemene en maatwerkvoorzieningen

Leidend principe voor Littenseradiel is dat de kwaliteit van de zorg voorop staat. Als dat nodig is, worden de middelen “erbij gezocht”. Littenseradiel heeft ervoor gekozen om alle voorzieningen (uitgezonderd de mantelzorgondersteuning) als maatwerkvoorziening aan te bieden. Dat geldt ook voor de HH1⁶, die in een aantal gemeenten juist een algemene voorziening is geworden.

De keuze voor uitsluitend maatwerkvoorzieningen is gemaakt om rust en duidelijkheid te creëren voor de inwoners. Inmiddels denkt de gemeente er wel over om meer maatwerkvoorzieningen als algemene voorziening aan te bieden (bijvoorbeeld de dagbesteding). Omdat algemene voorzieningen, zoals bijvoorbeeld buurthuizen, vrij toegankelijk zijn, kunnen deze – als meer van deze locaties gebruikgemaakt wordt – ook een meerwaarde hebben voor de leefbaarheid in de kernen zelf.

Beschermd wonen

Alle Friese gemeenten hebben tezamen het beleid en de uitgangspunten voor de inzet van de Wmo-voorziening beschermd wonen opgesteld. De samenwerking vindt plaats in het Sociaal Domein Fryslân (SDF). Leeuwarden is opdrachtgever voor SDF en eindverantwoordelijk voor het budget tot 2020. De uitvoeringsteams van de gemeenten fungeren als de toegang tot beschermd wonen. Als centrumgemeente is Leeuwarden verantwoordelijk voor het afgeven van de beschikking voor deze Wmo-voorziening.

PGB-beleid

Beleidsmatig staat Littenseradiel positief tegenover het gebruik van een persoonsgebonden budget (PGB), omdat het de eigen kracht en regie van de hulpvrager kan versterken. Het beleid lijkt op dat van andere gemeenten. De gemeente wil dat inwoners kunnen kiezen uit een voorziening in natura of een PGB.

⁶ Huishoudelijke hulp, variant 1. Kenmerkend voor HH1 is het uitvoeren van huishoudelijke hulp, waarbij de burger zelf de regie voert over en sturing geeft aan de inzet van hulp. De burger organiseert de hulp dus zelf. Bij de HH2 geldt dat de cliënt ondersteuning krijgt bij uitvoering en regie van huishoudelijke hulp. In alle gemeenten is de HH2 een maatwerkvoorziening.

De gemeente hanteert de volgende vergoedingspercentages / -bedragen voor het PGB. De percentages zijn gerelateerd aan de tarieven voor zorg in natura.

	Huishoudelijke hulp	Begeleiding	Dagbesteding
Gekwalificeerde aanbieders	75%	75%	75%
Niet-gekwalificeerde aanbieders	50%	€20*	75%*
Sociaal netwerk		€20*	75%*

* Gespecialiseerde vormen van begeleiding en dagbesteding door niet-gekwalificeerde aanbieders of mensen vanuit het eigen sociaal netwerk zijn uitgesloten van financiering vanuit een PGB.

De vergoedingspercentages zijn vergelijkbaar met die in de andere gemeenten.

Eigen bijdrage

Binnen de Wmo2015 zijn er twee soorten bijdragen die gemeenten kunnen vragen voor ondersteuning vanuit de Wmo2015: een bijdrage in de kosten voor een algemene voorziening, en de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening. De wet bepaalt dat het mogelijk is een bijdrage te vragen tot maximaal de kostprijs van een algemene voorziening. Voor maatwerkvoorzieningen geldt het (landelijke) Uitvoeringsbesluit maatschappelijke ondersteuning 2015. In dit besluit is aangegeven wat het maximum is dat gemeenten aan eigen bijdrage van gebruikers van een maatwerkvoorziening mogen vragen. De gemeente Littenseradiel gaat – zoals bijna alle onderzochte gemeenten – uit van deze maximale bijdrage.

Toezicht Wmo2015

De wet verplicht gemeenten een toezichthouder Wmo aan te wijzen. Deze toezichthouder dient als waarborg voor de kwaliteit van hulp en ondersteuning. De invulling van het toezicht Wmo wijkt in Littenseradiel en SWF af van die in andere Friese gemeenten. In 2015 en 2016 is ervoor gekozen het toezicht bij de GGD te beleggen, waarbij de nadruk lag op reactief toezicht. Een GGD-inspecteur voerde de inspecties uit onder regie van een beleidsadviseur. Begin 2017 heeft het college een gemeentelijke toezichthouder sociaal domein aangewezen. Deze toezichthouder houdt zich zowel bezig met proactief als ook met reactief toezicht. Dat betekent meer aandacht voor risicogestuurd toezicht vooraf in plaats van alleen incidentgericht toezicht achteraf.

Er hebben zich in Littenseradiel geen incidenten voorgedaan waarbij de GGD als toezichthouder een inspectie heeft uitgevoerd.

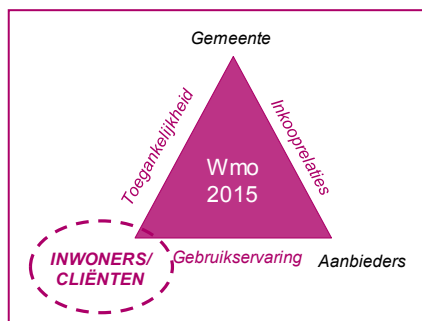
Veranderende rol gemeente

Littenseradiel heeft beleidsmatig stilgestaan bij de implicaties van de transformatie van de zorg voor de gemeentelijke organisatie. In het koersdocument staat dat “deze nieuwe manier van werken een cultuurverandering vereist [...]. Onze inwoners moeten eraan wennen dat de rol van de overheid veranderd is. Ze is niet alleen maar dienstverlenend, maar ook activerend. Dit betekent dat de overheid minder zelf doet, maar meer initiatieven van inwoners initieert en mogelijk faciliteert”. Dat komt onder meer tot uiting in een ‘transformer’ (of verbindingspersoon) die is aangesteld om de verbinding te leggen tussen beleid en uitvoering. In de praktijk betekent dit dat regelmatig een beleidsmedewerker fysiek aanwezig is op de uitvoeringslocatie. Zo is er ook “van onder op” sprake van input voor het beleid.

3.2 Betrokkenheid inwoners en cliënten

Wmo-adviesraad

De huidige Wmo-adviesraad bestaat uit drie personen (voorheen was dat vier). Twee leden van de adviesraad participeren in het algemeen bestuur van het Wmo-Platform Súdwest-Fryslân (SWF). Daarnaast is er een aparte cliëntenraad WWB (voor Littenseradiel en SWF samen). Als er binnen het Platform draagvlak is voor beleidskeuzes en initiatieven, dan zorgt dat ook voor politiek draagvlak en instemming in de samenleving. De Wmo-adviesraad is aangehaakt bij het Wmo-Platform in SWF. Bij adviesaanvragen en/ of communicatie over de Wmo worden de Wmo-adviesraad Littenseradiel en het Wmo-Platform SWF elk apart benaderd.



De adviesraad is van mening dat de gemeente Littenseradiel weinig invloed heeft op de invulling van het Wmo-beleid. De beleidsvoorbereiding en de uitvoering is belegd bij de gemeente SWF. Afgelopen jaar was er discussie over het werkgeverschap van het gebiedsteam. Het Platform heeft positief geadviseerd over het onderbrengen van alle gebiedsteammedewerkers onder de gemeente, terwijl de Wmo-adviesraad van Littenseradiel ertegen was, met het oog op de onafhankelijkheid van het gebiedsteam. Omdat het dagelijks bestuur van het Platform al had geadviseerd, had de Wmo-adviesraad er geen invloed meer op. De adviesraad ervaart dit als demotiverend; ze is van mening dat het iets zegt over de (beperkte) positie van de Wmo-adviesraad in Littenseradiel.

De adviesraad geeft aan vooralsnog niet betrokken te zijn bij de beleidsvoorbereiding rondom nieuwe thema's als de omvorming van de dagbesteding naar een algemene voorziening en de overgang naar resultaatsturing. Daarnaast blijkt de adviesraad niet op de hoogte van de invulling en het takenpakket van de toezichthouder Wmo⁷.

Vanuit de adviesraad is er af en toe contact met de teamleider van het gebiedsteam Littenseradiel. Idealiter vindt dat overleg 2x per jaar plaats. Daarnaast heeft de Wmo-adviesraad 2-3 per jaar overleg met de eigen wethouder en de betrokken beleidsambtenaar.

Inwoners komen niet spontaan zelf naar de adviesraad met vragen en verzoeken, ook al geeft de adviesraad bekendheid aan haar bestaan door 1x per 2 weken een advertentie te plaatsen in de gemeentekrant. De adviesraad ziet voor zichzelf de opgave om actief naar inwoners en cliënten toe te gaan.

Cliëntervaringsonderzoek

Het cliëntervaringsonderzoek (CEO) bevat 10 verplichte vragen met de mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen. Hierdoor kunnen gemeenten meer inzicht krijgen in de ervaringen van verschillende doelgroepen of de resultaten specificeren naar uitvoeringsteams.

⁷ In het ambtelijk wederhoor (juli 2017) heeft de gemeente ons aangegeven dat de toezichthouder begin april een presentatie heeft gegeven aan het Wmo-platform over de rol/taken van de toezichthouder.

In onderstaande tabel staan de uitkomsten van het CEO2016 weergegeven. In Littenseradiel bedroeg het aantal geregistreerde cliënten 445; 142 cliënten hebben de vragenlijst ingevuld. Dit betekent een respons van 32%. Dit percentage komt overeen met de gemiddelde respons in de 16 onderzochte Friese gemeenten.

	(helemaal) mee EENS*			(helemaal) mee ONEENS*		
	Littenseradiel	Gemiddelde alle 16 gemeenten	NL	Littenseradiel	Gemiddelde alle 16 gemeenten	NL
Ik wist waar ik moest zijn met mijn hulpvraag	74	77	71	13	11	14
Ik werd snel geholpen	72	73	68	7	11	14
De medewerker nam mij serieus	90	85	80	3	7	7
De medewerker en ik hebben in het gesprek samen naar oplossingen gezocht	83	75	70	6	10	12
Ik vind de kwaliteit van de ondersteuning die ik krijg goed	82	83	79	3	5	8
De ondersteuning die ik krijg past bij mijn hulpvraag	85	83	77	5	8	11
Door de ondersteuning die ik krijg, kan ik beter de dingen doen die ik wil	75	78	74	3	6	8
Door de ondersteuning die ik krijg kan ik mij beter redden	85	84	79	2	5	7
Door de ondersteuning die ik krijg heb ik een betere kwaliteit van leven	76	79	73	3	5	8

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl, 2016.

* In de tabel is de antwoordcategorie 'neutraal' niet meegenomen. Daarom tellen de percentages niet op tot 100%.

Op de vraag 'Wist u dat u gebruik kon maken van een onafhankelijke cliëntondersteuner?' antwoordde 34% van de respondenten in Littenseradiel bevestigend, ten opzichte van 24% in alle 16 onderzochte Friese gemeenten en 25% in heel Nederland.

De uitkomsten van Littenseradiel liggen voor de meeste vragen rond het gemiddelde van alle 16 onderzochte gemeenten in dit onderzoek.

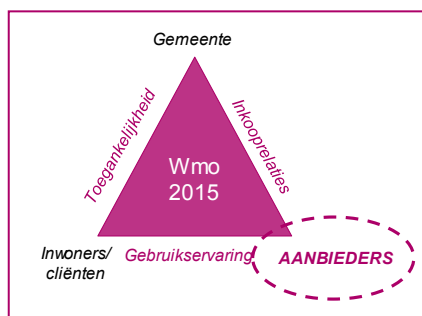
Littenseradiel heeft op basis van de speerpunten van de gemeente (transformatie en gebiedsgericht werken) extra vragen aan het CEO toegevoegd; 24 in totaal. Deze hadden betrekking op onder meer de toegankelijkheid, de snelheid, de bejegening en de deskundigheid van de gebiedsteams.

De gemeente ziet graag dat het CEO kan worden uitgesplitst naar de verschillende aanbieders. Dat maakt de vragenlijst voor cliënten minder algemeen (en dus meer op maat) en levert meer informatie op over de tevredenheid over afzonderlijke aanbieders. De wens van Littenseradiel is dat alle Friese gemeenten zo'n meer gespecificeerde vragenlijst gaan gebruiken.

3.3 Inkoop en bekostiging aanbieders

Inkoopmodel

In Littenseradiel heeft de gemeente bewust gekozen voor het bestuurlijk aanbestedingsmodel. In dit inkoopmodel onderhandelen gemeente en aanbieders over prijs en kwaliteit van het ondersteuningsaanbod.⁸ Deze keuze van Littenseradiel sluit aan bij de veranderstrategie van de gemeente: samen met aanbieders en inwoners investeren in vernieuwing en ontwikkeling. Keuzevrijheid voor cliënten is voor de gemeente een belangrijk uitgangspunt en het bestuurlijk aanbestedingsmodel maakt het mogelijk om veel aanbieders te contracteren. Door regelmatig met aanbieders te overleggen, bijvoorbeeld elk kwartaal via de inkooptafel, investeert de gemeente in het opbouwen van een vertrouwensrelatie.



Bekostiging

Er zijn verschillende manieren waarop gemeenten afspraken kunnen maken met aanbieders over de bekostiging van de Wmo-voorzieningen. Grofweg kunnen gemeenten 'kiezen' uit de volgende bekostigingsmethodieken⁹:

- Prijs x hoeveelheid (PxQ)
- Resultaatbekostiging
- Populatiebekostiging

Verreweg de meeste gemeenten hanteren voor alle Wmo-voorzieningen de PxQ-methodiek. Hierbij worden uren hulp of ondersteuning bij elkaar opgeteld (Q) en tegen een bepaalde afgesproken prijs vergoed (P). Dat geldt ook voor Littenseradiel. Littenseradiel werkt met meerjarige raamcontracten zonder volumeafspraken en heeft in haar beleidsstukken aangegeven te willen toewerken naar resultaatgerichte bekostiging. Die overgang moet nog gestalte krijgen.

⁸ Zie paragraaf 7.3 voor meer informatie over de inkoopmodellen.

⁹ Zie paragraaf 7.3 voor een nadere toelichting.

3.4 Overzicht belangrijkste bevindingen

- Littenseradiel kiest voor een integrale benadering (Wmo, jeugd en participatie), waarin de leefwereld van de inwoner in plaats van de systeemwereld centraal staat.
- De gemeente heeft nadrukkelijk aandacht voor vernieuwing van het ondersteuningsaanbod en wil de beweging maken van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen.
- Het mantelzorgbeleid sluit aan bij de sociale structuur in de dorpen.
- Het toezicht Wmo is belegd bij twee partijen: de GGD en een gemeentelijke toezichthouder sociaal domein.
- De gemeente heeft aandacht voor haar eigen veranderende rol in het sociaal domein.
- De scores van het cliëntervaringsonderzoek schommelen rondom het gemiddelde van alle onderzochte Friese gemeenten.
- De gemeente heeft gekozen voor een inkoopmodel dat uitgaat van een open dialoog met aanbieders.

4 Uitvoering Wmo in Littenseradiel

In dit hoofdstuk maken we inzichtelijk hoe de uitvoering van de Wmo in Littenseradiel invulling krijgt. We starten dit hoofdstuk in paragraaf 4.1 met een aantal kerngegevens over de uitvoering van de Wmo. In paragraaf 4.2 gaat het over de toegang van de Wmo voor de inwoners en cliënten. In paragraaf 4.3 kijken we naar de inzet van Littenseradiel via de gebiedsteams. Paragraaf 4.4 gaat in op de hulp en ondersteuning die aanbieders leveren. We sluiten het hoofdstuk in paragraaf 4.5 af met de belangrijkste bevindingen.

Voor de vergelijking van Littenseradiel met de andere onderzochte Friese gemeenten verwijzen we voor deze onderwerpen (uitgezonderd de kerngegevens) naar deel B hoofdstuk 8 (paragrafen 8.1 t/m 8.3).

4.1 Kerngegevens uitvoering Wmo

Aanvragen en toekenningen Wmo-voorzieningen

In onderstaande tabel staan de aantallen aangevraagde en toegekende voorzieningen in Littenseradiel weergegeven voor de jaren 2015 en 2016.

	<i>Aanvragen 2015</i>	<i>Toekenningen 2015</i>	<i>Aanvragen 2016 (t/m 30 nov)</i>	<i>Toekenningen 2016 (t/m 30 nov)</i>
Huishoudelijke hulp	57	56	71	70
Individuele begeleiding	30	30	58	58
Dagbesteding	35	35	42	42
Kortdurend verblijf	1	1	0	0
Combinatie HH/IB/DB	13	13	0	0
Himmelsjeks voor mantelzorgers	12		52	
Himmelsjeks overige inwoners	325		1170	

Vrijwel alle aangevraagde voorzieningen worden ook toegekend. Volgens de ambtelijke betrokkenen heeft dit te maken met de zorgvuldige en gestructureerde manier waarlangs het gebiedsteam de hulpvraag van de inwoner in kaart brengt. Ook valt op dat het aantal aanvragen fors is gestegen in 2016, ten opzichte van 2015. Dat valt te verklaren doordat de hele groep van gebruikers van de AWBZ is geherindiceerd. Deze herindicaties beschouwt de gemeente als nieuwe aanvragen. De herindicaties hebben volgens de gemeente niet geleid tot meer cliënten.

Het streven van de gemeente is dat veel mensen gebruikmaken van de Himmelsjek; dit is terug te zien in de stijging van de aantallen.

Aandeel PGB-cliënten

Navolgende tabel laat, in procenten, zien hoeveel cliënten gebruikmaken van een PGB. In vergelijking met de andere onderzochte gemeenten ligt het aandeel PGB-cliënten in Littenseradiel met 18% hoog.

	2015	2016
Aandeel PGB-cliënten ten opzichte van totaal aantal cliënten	15%	18%

Uitgaven aan Wmo-voorzieningen

Er was in 2015, ten opzichte van de begroting, sprake van een overschot van per saldo ongeveer € 350.000,- op Wmo-begeleiding. Dit is te verklaren doordat de kosten van PGB's lager waren dan verwacht. Daarnaast was er sprake van minder zorgvraag voor lokaal ingekochte Wmo-voorzieningen. Ook voor de huishoudelijk hulp was sprake van een overschot, van € 225.000,-. In 2016 wordt verwacht dat het beroep op de Wmo zal stijgen.

	Begroot 2015	Realisatie 2015	Begroot 2016
Huishoudelijke hulp	€ 850.000	€ 625.000	€ 795.000
Individuele begeleiding, dagbesteding, kortdurende verblijf	€ 1.012.000	€ 660.826	€ 909.340
Vrijwillige inzet en mantelzorg	0	0	€ 37.923

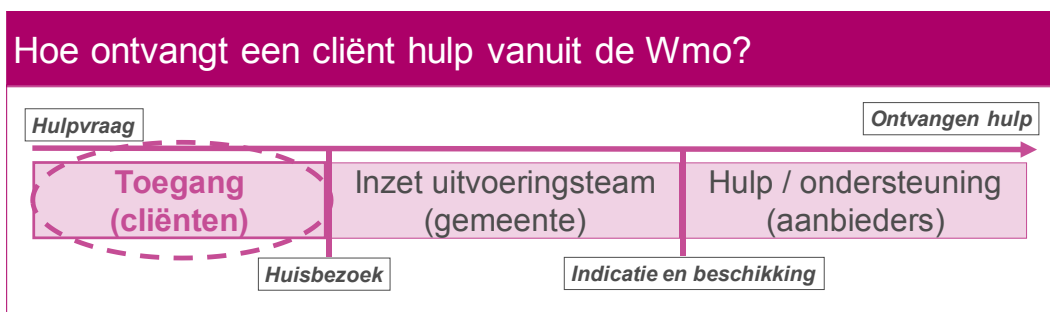
* Bedragen inclusief PGB.

Tariefstelling

Aanbieders van huishoudelijke hulp en van begeleiding, dagbesteding en beschermd wonen ervaren dat gemeenten druk uitoefenen op de tarieven. De discussie over de hoogte van de tarieven speelde ook in Littenseradiel, vooral op het gebied van huishoudelijke hulp. In overleg met de aanbieders heeft Littenseradiel in 2016 een extern bureau onderzoek laten uitvoeren naar de gehanteerde tarieven in de Wmo. Aanbieders hebben in dat onderzoek inzicht gegeven in opbouw van hun tarieven. Hieruit bleek dat de tarieven voor huishoudelijke hulp niet kostendekkend waren. De uitkomsten van het onderzoek waren aanleiding voor de gemeente om de tarieven voor de huishoudelijke hulp per 2017 te verhogen: voor de HH1 bijna 7% en voor de HH2 12,5%.¹⁰ Aanbieders vinden het positief dat Littenseradiel open stond voor hun knelpunten en hen hierin tegemoet is gekomen.

¹⁰ De tarieven sluiten per 1 januari 2017 aan bij de Code Verantwoordelijk Marktgedrag Thuisondersteuning.

4.2 Toegang Wmo2015 (cliënten)



Communicatie over de Wmo2015

Het belangrijkste communicatiemiddel is het persoonlijke contact, zowel individueel (via het gebiedsteam) of voor een bredere doelgroep (verenigingen, kerken, mensen met een beperking, ouderen, etc). De gemeente geeft aan de mensen op te zoeken en te proberen hen op maat informatie te geven.

Bij de start (begin 2015) is een uitgebreide campagne gevoerd. In samenwerking met Súdwest-Fryslân zijn er zogenaamde mei-inoar-bijeenkomsten georganiseerd waarvoor alle inwoners uitgenodigd zijn. Tevens zijn er bijeenkomsten geweest voor het Wmo-platform, WWB-cliëntenraad, seniorenplatform, schoolbesturen en expertteams. Expertteams waren projectteams die bestonden uit aanbieders van zorg en leden van het Wmo-platform. Er is een aantal Mei-inoarkranten huis-aan-huis verspreid met informatie over de veranderingen in het sociaal domein (o.a. over het gebiedsteam). Tijdens een drukbezochte zorgmanifestatie hebben gemeente, aanbieders en andere betrokkenen inwoners uitgebreid geïnformeerd over de veranderingen. Tijdens netwerkbijeenkomsten voor partijen uit het voorliggend veld (o.a. kerken, verenigingen) heeft de gemeente informatie gegeven over hoe zij hun leden kunnen ondersteunen en wanneer ze een beroep kunnen doen op het gebiedsteam.

De gemeente verstrekt op verschillende manieren informatie aan haar inwoners, namelijk digitaal (website, facebook, twitter), via persberichten, informatie in de huis-aan-huiskranten en via gebiedsteams. Ook is er een animatiefilm ontwikkeld over wat het gebiedsteam doet en hoe de inwoner in contact kan komen met het gebiedsteam. Deze film is niet beschikbaar op de website van de gemeente Littenseradiel zelf. Op de site van de gemeente staat wel enige algemene informatie over de Wmo en het proces van aanvraag van ondersteuning. Er wordt geen informatie verstrekt over de inzet van een onafhankelijke cliëntondersteuner.

Andere voorbeelden van middelen die de gemeente voor verschillende doelgroepen inzet, zijn:

- Gezond Ouder Worden Beurs
- Kansbrief met informatie voor minima
- Vitaal Journaal (gratis, huis-aan-huis kwartaalkrant voor ouderen)

Daarnaast worden inwoners per brief geïnformeerd over zaken die hen aangaan. Niet alleen als er iets in hun persoonlijke situatie verandert, maar ook als er voor een bepaalde groep (ouders die gebruikmaken van peuteropvang, iedereen die 75 jaar en ouder is, etc) iets verandert.

De adviesraad is kritisch over de manier waarop inwoners van Littenseradiel hun hulpvragen naar voren kunnen brengen, namelijk via het klantcontactcentrum (KCC) met een algemeen nummer. Mensen moeten daar gegevens achterlaten en hun hulpvraag toelichten. Op basis daarvan wordt een terugbelafpraak gemaakt voor het gebiedsteam. De indruk is dat dit ook gebeurt. Voorheen moesten mensen ook nog hun BSN doorgeven, maar dat hoeft nu niet meer. Volgens de adviesraad haken inwoners af, omdat het te ingewikkeld is geworden. Ze vinden het spijtig dat de gemeente niet kan aangeven hoeveel aanvragen niet doorkomen omdat mensen voortijdig afhaken. De adviesraad heeft bij de wethouder gepleit voor een inloopsprekkuur bij het gebiedsteam (inwoners willen een medewerker van het gebiedsteam persoonlijk spreken) en een direct telefoonnummer van het gebiedsteam. De constatering is dat de gemeente hier weinig mee doet.

De adviesraad is positief over het feit dat na het keukentafelgesprek de cliënt wel een eigen contactpersoon krijgt bij het gebiedsteam.

Klachten en bezwaren

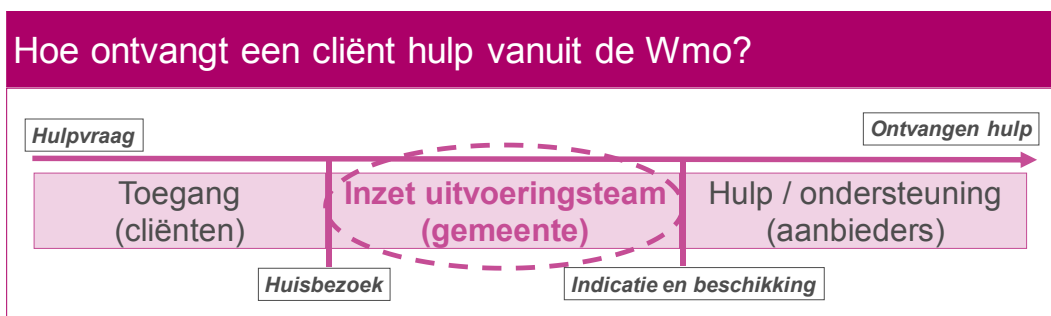
In onderstaande tabel staat het aantal klachten en bezwaren dat Littenseradiel heeft ontvangen in 2015 en 2016. De bezwaren hebben in meerderheid betrekking op de huishoudelijke hulp.

	<i>2015</i>	<i>2016 (tot december)</i>
Klachten (<i>Littenseradiel en SWF samen</i>)	20	26
Ingediende bezwaren	1	3
Volledig + deels gegrond verklaarde bezwaren	1	0

In vergelijking met de andere onderzochte gemeenten hebben de gemeenten SWF en Littenseradiel in beide jaren relatief veel klachten ontvangen. Daarentegen ligt het aantal bezwaren dat is ingediend in Littenseradiel laag.

Klachten van inwoners uit Littenseradiel kunnen terechtkomen bij de gemeente Súdwest-Fryslân en bij Littenseradiel. In het eerste geval treedt de procedure van SWF in werking: eerst proberen informeel tot een oplossing te komen en als dat niet lukt, de formele procedure starten. Als de klacht bij Littenseradiel binnenkomt – wethouder of afdeling welzijn – vindt er overleg plaats tussen klager, wethouder en hoofd van de afdeling. Volgens de ambtelijke betrokkene leidt dit “gehoord worden” eigenlijk altijd tot een voor de klager bevredigende oplossing.

4.3 Inzet gebiedsteams (gemeente)



Omvang en samenstelling gebiedsteams

In Littenseradiel is sprake van één integraal gebiedsteam, passend bij de beleidsmatige keuze voor integraliteit en ontschotting. De uitvoeringsteams in de Friese gemeenten hebben niet allemaal dezelfde reikwijdte. Er zijn gemeenten waar de teams zich volledig richten op de Wmo (en er andere teams zijn voor jeugd, en soms participatie), terwijl in bijna de helft van de gemeenten, en dus ook in Littenseradiel, sprake is van integrale uitvoeringsteams (Wmo, jeugd en participatie). De grootte en samenstelling van het gebiedsteam in Littenseradiel is daarnaast afgestemd op de populatie en problematiek van het gebied. Littenseradiel is daarmee een uitzondering in vergelijking met de andere onderzochte Friese gemeenten; de meeste gemeenten maken die maatwerkkeuze niet.

De Wmo-adviesraad vraagt aandacht voor de mate van deskundigheid in het gebiedsteam op het gebied van GGZ-problematiek.

Werkgeverschap

Littenseradiel heeft er recent voor gekozen om alle medewerkers in dienst te nemen. Dat zorgt voor meer gelijkheid tussen de teamleden, ook arbeidsrechtelijk.¹¹ Degenen die de beschikkingen maken, worden ook onderdeel van het team. Dit moet leiden tot betere afstemming en minder administratieve lasten. Littenseradiel is (samen met Súdwest-Fryslân) als enige van de onderzochte Friese gemeenten bezig met het realiseren van beschikkingsarm inzetten van hulp en ondersteuning. De gedachte hierachter is dat het gebiedsteam wil werken vanuit vertrouwen en Littenseradiel de administratieve lasten voor cliënten en aanbieders wil verlagen. Stimuleringsmiddelen voor vrijwilligers- en/of mantelzorgprojecten kunnen daarom, waar mogelijk, met zo min mogelijk papierwerk worden aangevraagd. De Wmo-adviesraad pleit er juist voor dat er altijd een beschikking wordt afgegeven, waarin staat aangegeven of de inwoner wel/geen aanspraak kan maken op een maatwerkvoorziening. Dit is volgens de adviesraad de enige manier waarop inwoners bezwaar kunnen aantekenen. De gemeente tekent daarbij aan dat cliënten die bezwaar willen maken, wel een beschikking zullen krijgen.

In Littenseradiel en SWF worden alle meldingen van inwoners/cliënten geregistreerd, maar het is niet mogelijk aan te geven hoeveel van deze meldingen leiden tot een aanvraag en/of toekenning van een maatwerkvoorziening. Gemiddeld komen er zo'n 15 meldingen per dag binnen.

¹¹ Zie voor meer toelichting deel B, paragraaf 8.2.

Onafhankelijke cliëntondersteuning

Littenseradiel had de cliëntondersteuning bij de start van de Wmo2015 belegd bij de gebiedsteams (consulenten van MEE en de ouderenadviseurs). Volgens de gemeente worden inwoners in het telefoongesprek met het Telefonisch Informatiecentrum (TIC) geïnformeerd over de onafhankelijke cliëntondersteuner, als blijkt dat het gaat om een vraag voor het gebiedsteam. Medewerkers van de gebiedsteams van Littenseradiel en SWF geven aan dat ze “proberen eraan te denken om de beschikbaarheid van de onafhankelijke cliëntondersteuner in het telefoongesprek met de inwoner naar voren te brengen”. Er is geen aparte folder over de cliëntondersteuning. De Wmo-adviesraad vindt het wenselijk dat elk huisbezoek per brief wordt bevestigd, zodat in de brief ook informatie kan worden verstrekt over de cliëntondersteuning. Het gebiedsteam kiest er, vanwege de snelheid, soms voor om al zo snel bij iemand langs te gaan, dat schriftelijke bevestiging per brief niet mogelijk is. Volgens de gemeente wordt de afspraak in dat geval meestal per mail bevestigd. Inzet van de onafhankelijke cliëntondersteuner gebeurt eigenlijk alleen als het gebiedsteam het gevoel heeft dat er anders niemand ter ondersteuning bij het gesprek aanwezig is.

Na een jaar heeft het Wmo-platform SWF, waaraan Littenseradiel deelneemt, een advies uitgebracht over de onafhankelijke cliëntondersteuning. Het Wmo-platform was kritisch over de onafhankelijkheid van de cliëntadviseurs. Op basis van de resultaten is – in overleg met het Wmo-platform – een pilot gestart waarbij de onafhankelijke cliëntondersteuning is ondergebracht bij de stichting Mienskipsssoarch. De pilot loopt van juni 2016-juni 2017. Het doel van de pilot is te onderzoeken hoe de gemeenten hun inwoners zo goed mogelijk kunnen ondersteunen, zodat de inwoner ervaart dat hij/zij te allen tijde de ondersteuning krijgt die nodig is. In het kader van de pilot hebben de inwoners de mogelijkheid om rechtstreeks contact op te nemen met de onafhankelijk cliëntondersteuner. Hiervoor is een flyer/folder met contactgegevens verspreid. Daarnaast is hieraan aandacht besteed in kranten en op de website¹².

Lichte ondersteuning vanuit gebiedsteams

Sommige gemeenten bieden vanuit het gebiedsteam ook lichte ondersteuning. Dat gebeurt ook in Littenseradiel. In Littenseradiel is het bieden van lichte ondersteuning begrensd op maximaal 16 uur per cliënt. In de praktijk is deze grens echter niet zo strikt. Er zijn veel situaties waarin het team een begin maakt met de ondersteuning, waarna de ondersteuning wordt opgeschaald naar een aanbieder. Het is zoeken waar de grens ligt tussen de inzet van het gebiedsteam en de aanbieders.

In het gebiedsteam in Littenseradiel is expertise aanwezig over zorgmijders. De medewerkers van de gebiedsteams in Littenseradiel en SWF onderhouden werkcontacten in een breed netwerk van professionals en lokale raden die vallen onder het Wmo-platform. Signalen over zorgmijders worden door het gebiedsteam opgepakt. Littenseradiel kan op basis van zorgvuldig onderzoek de eigen bijdrage voor deze inwoners op nihil te stellen.

¹² In het ambtelijk wederhoor (juli 2017) heeft de gemeente aangegeven dat het college recentelijk heeft besloten, onder andere op basis van de resultaten van de pilot, om de functie van cliëntondersteuner structureel in te vullen.

Sturing op uitvoering

In Littenseradiel zijn financiële afspraken gemaakt over de hoogte van de uitvoeringskosten. Voor extra uitvoeringskosten is een bedrag begroot van 6% van de kosten van uitgaven aan zorg in natura en PGB'S. Bij een overschrijding op enige post wordt gekeken naar een oplossing binnen de financiële ruimte op andere budgetten in het sociaal domein. Uitgangspunt is wel dat de zorg leidend is en niet het budget. Door te werken met een ontschot budget voor het hele sociaal domein probeert de gemeente aan te sluiten bij de behoeften van de cliënt. Het resultaat moet zijn dat de cliënt ondersteuning op maat krijgt en dat de uitvoering efficiënter verloopt.

Regiefunctie gebiedsteams

In Littenseradiel is afgesproken dat – na toekenning van een maatwerkvoorziening – een gebiedsteammedewerker casusregisseur wordt; deze regisseur ziet toe op de geleverde zorg, in samenspraak met de hulpvrager en de zorgaanbieder. Periodiek wordt overlegd met de aanbieder hoe de ondersteuning verloopt. Er zijn casussen waarin meerdere aanbieders samenwerken voor eenzelfde cliënt in de uitvoering van het ondersteuningsplan. Uit de evaluatie van het gebiedsgericht werken blijkt dat die regisseursfunctie van de gemeente nog niet optimaal verloopt. De gemeente heeft dit aandachtspunt opgepakt als onderdeel van scholing, coaching en intervisie. Er is voor gekozen te gaan werken met het plan van de inwoner zelf. Het gebiedsteam is dan meer een facilitator in plaats van een regisseur. Het gebiedsteam kan per casus een andere rol hebben.

Hoe de regie op het samenspel van aanbieders bij een cliënt gestalte krijgt, is niet duidelijk geworden en ook niet hoe de bevindingen over de door de aanbieders geleverde kwaliteit worden betrokken in het overleg met de aanbieders.

Evaluatie functioneren gebiedsteams

In Littenseradiel en SWF is de werking van de gebiedsteams in 2016 geëvalueerd. De evaluatie van het gebiedsgericht werken was gekoppeld aan het cliëntervaringsonderzoek (CEO). Er heeft onder meer een groepsinterview met Wmo-clianten plaatsgevonden en er is gesproken met gebiedsteammedewerkers en maatschappelijke partners. De evaluatie heeft geleid tot 23 verbeterpunten, zowel op inhoud als op proces. De belangrijkste uitkomsten waren:

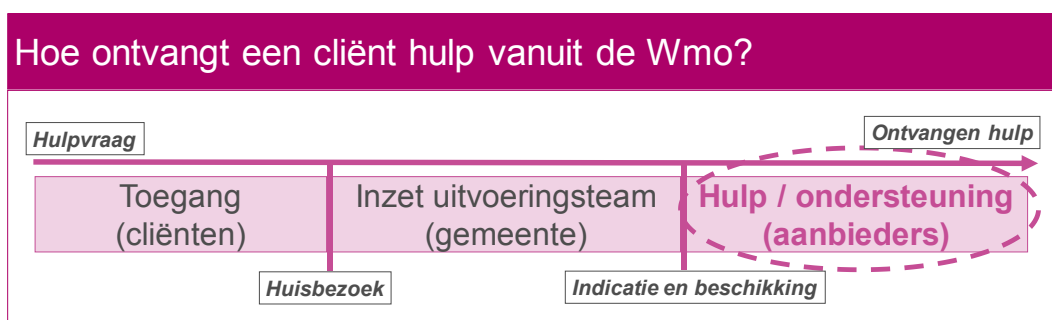
- Het instellen van externe onafhankelijke cliëntondersteuning;
- Meer eigenaarschap bij de cliënt over het ondersteuningsplan;
- Meer aandacht in gesprekken voor de eigen bijdrage;
- Meer coaching en scholing gebiedsteammedewerkers over versterken eigen regie en inzet netwerk cliënt;
- Vergroten bekendheid en versterken bezetting gebiedsteams;
- Organiseren samenwerking met het voorliggend veld.

Er is een apart actieplan opgesteld naar aanleiding van de evaluatie.

De evaluatie van het gebiedsgericht werken heeft duidelijk gemaakt dat (nog) niet bij alle cliënten naar de eigen mogelijkheden en het eigen netwerk wordt gekeken¹³. Daarnaast geeft tweederde van de cliënten aan dat er geen ondersteuningsplan is opgesteld. De gebiedsteams geven aan dat niet altijd een ondersteuningsplan wordt opgesteld.

Er zijn verschillende maatregelen genomen om opvolging te geven aan de aanbevelingen uit het onderzoek. Zo zijn er pilots in Littenseradiel (en in Bolsward) in gang gezet om de verbinding met het voorveld te versterken. De pilots richten zich onder meer op groepsgerichte interventies. Dit gebeurt door de teams te verbinden aan de professionals die werkzaam zijn in een gebied (jongerenwerk, ouderenwerk, opbouwwerk, buurtsportcoaches, wijk-/dorpencoördinatoren, RMC/Leerplicht, jeugdgezondheid e.a.). De pilots bevinden zich nu in het stadium van ophalen van leerpunten en vertalen naar structurele inzet in de andere gebiedsteams.

4.4 Hulp en ondersteuning (aanbieders)



Aantal gecontracteerde aanbieders

De gemeenten Littenseradiel en Súdwest-Fryslân hebben gezamenlijk 183 aanbieders gecontracteerd voor individuele begeleiding en dagbesteding. Daarnaast zijn er 24 aanbieders die (ook) gecontracteerd zijn voor het leveren van huishoudelijke hulp. In vergelijking met de andere onderzochte Friese gemeenten is sprake van een groot aantal gecontracteerde aanbieders in Littenseradiel en SWF. Vanwege het grote aantal en de regelmatige wijzigingen in het aanbod heeft het gebiedsteam in Littenseradiel niet goed zicht op de gecontracteerde aanbieders. Het voelt voor hen soms ongemakkelijk om tegen inwoners te zeggen dat ze zelf mogen kiezen. Daarmee wordt de gemaakte keuze om door middel van bestuurlijk aanbesteden te kiezen voor een maximaal aantal aanbieders, met het oog op keuzevrijheid, in de praktijk nog niet helemaal waargemaakt. Sinds kort is er een website waar alle aanbieders op staan. Voor het gebiedsteam is dit een handig hulpmiddel.

¹³ In het ambtelijk wederhoor (juli 2017) heeft de gemeente aangegeven dat uit het laatste cliëntervaringsonderzoek (2017) blijkt dat dit punt verbeterd is ten opzichte van het vorige onderzoek. 74% van de respondenten stelt dat er gekeken is naar zijn of haar eigen mogelijkheden en talenten. Een kleinere groep (57%) geeft aan dat er ook is gekeken of familie/buren of kennissen met hun problemen konden helpen.

Interactie tussen gemeente en aanbieders

In Littenseradiel en Súdwest-Fryslân spreken gemeenten en aanbieders elkaar regelmatig over vernieuwing en modernisering van het aanbod van hulp en ondersteuning. Aanbieders waarderen dit samenspel en de ruimte die er is om invloed uit te oefenen op beleid en uitvoering van de Wmo. Aanbieders zijn positief over de opstelling van de gemeenten om aanbieders te laten meedenken over de ontwikkeling naar resultaatsturing.

De gemeenten willen de (financiële) prikkels zo inrichten dat preventie loont en dat er meer verbindingen ontstaan tussen formele en informele zorg. Bij dit innovatietraject is ook het Wmo-platform betrokken.

In het kader van het onderzoek zijn drie groepsgesprekken gevoerd met aanbieders van huishoudelijke hulp, begeleiding en dagbesteding. Voor alle gemeenten kwamen hieruit de volgende bevindingen naar voren:

- De aanbieders ervaren dat gemeenten druk uitoefenen op de tarieven; dit trekt een wissel op de kwaliteit van hulp en ondersteuning.
- De administratieve lasten als gevolg van monitoring, administratie en facturatie zijn voor aanbieders toegenomen, mede als gevolg van uiteenlopende gemeentelijke procedures en systemen.
- Gemeenten sturen vooral op kwaliteit via contracten en audits; tussentijdse evaluaties vinden nog beperkt plaats.
- De uitvoeringsteams van de gemeenten zijn goed toegankelijk; aanbieders zijn kritisch over de deskundigheid van de teams en over de informatieoverdracht van de gemeente bij een nieuwe cliënt.
- Aanbieders missen een visie van gemeenten op ouderenbeleid en vinden dat gemeenten het belang van de signaleringsfunctie van huishoudelijke hulp nog onvoldoende onderkennen.

Voor een nadere toelichting op deze bevindingen verwijzen we naar deel B paragraaf 8.3.

4.5 Overzicht belangrijkste bevindingen

- De gemeente houdt in 2015 geld over op de Wmo; in 2016 is wel een grotere vraag naar Wmo-voorzieningen zichtbaar, waardoor de kosten zullen toenemen.
- Het aandeel PGB-cliënten is relatief hoog.
- De gemeente benut verschillende communicatiekanalen om te informeren over de Wmo. De Wmo-adviesraad is niet tevreden over de toegang tot het gebiedsteam; volgens de adviesraad haken inwoners af, omdat het te ingewikkeld is geworden.
- In Littenseradiel is één integraal gebiedsteam actief; alle medewerkers zijn in dienst van de gemeente.
- De gemeente denkt na over beschikkingsarm toekennen van hulp en ondersteuning. De Wmo-adviesraad is hier geen voorstander van.
- De gemeente werkt met een integraal en ontschot budget voor het sociaal domein; het budget volgt de ondersteuningsbehoefte.
- Voor de start van de pilot vond het onder de aandacht brengen van de onafhankelijke cliëntondersteuner niet structureel plaats. Inmiddels borgt de gemeente – via een pilot – de onafhankelijkheid van de cliëntondersteuner via een externe organisatie.
- De evaluatie gebiedsgericht werken wijst onder meer uit dat de regiefunctie van het gebiedsteam verbetering behoeft en dat niet alle cliënten een ondersteuningsplan hebben.
- Littenseradiel en Súdwest-Fryslân hebben een groot aantal aanbieders gecontracteerd (bijna 200); voor het gebiedsteam is dit onoverzichtelijk.

5 Informatievoorziening gemeenteraad Littenseradiel

In dit hoofdstuk gaan we in op de informatievoorziening over de Wmo2015 aan de gemeenteraad. In paragraaf 5.1 staat de kaderstellende en sturende rol van de raad centraal. In paragraaf 5.2 bespreken we de monitoring en verantwoording van het college aan de raad over de uitvoering van de Wmo. We ronden dit hoofdstuk in paragraaf 5.3 af met een overzicht van de belangrijkste bevindingen.

Voor de vergelijking van Littenseradiel met de andere onderzochte Friese gemeenten verwijzen we naar deel B hoofdstuk 9, paragrafen 9.1 en 9.2.

5.1 Kaderstelling en sturing

Kaderstelling

De gemeenteraad van Littenseradiel heeft zowel de algemene beleidskaders (zie de koersnota 'Veerkracht in het sociaal domein'), alsmede specifieke kaders over de Wmo-voorzieningen (zie de verordeningen, de nadere regels en de afwegingskaders) vastgesteld. Deze documenten hanteert de gemeente nog steeds. Wel wordt gewerkt aan een aanpassing van de verordening en de nadere regels, omdat onder meer sprake was van enige incorretheiden. De nieuwe voorstellen worden in 2017 aan college en gemeenteraad voorgelegd. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over de inzet van huishoudelijke hulp (HH1) heeft geen consequenties gehad voor het beleid van de gemeente.

Ter voorbereiding op de inkoop van Wmo-voorzieningen is een apart beleidsplan 'Sturing, inkoop en financiering' opgesteld. De gemeenteraad heeft dit beleidsplan in juni 2014 vastgesteld. De gemeenten Littenseradiel en Súdwest-Fryslân hebben er bewust voor gekozen om kaders voor de inkooponderhandelingen op te stellen en aan de gemeenteraad voor te leggen. Ook de keuze voor de bekostiging is met de raad besproken.

Het college heeft de raad actief en schriftelijk geïnformeerd over de ontwikkelingen begin 2016 over de mogelijke opzegging van het contract door een van de grote aanbieders van hulp en ondersteuning in Littenseradiel.

Prestatie-indicatoren

Littenseradiel heeft bij de start van de Wmo2015 geen prestatie-indicatoren opgesteld, omdat een nulmeting ontbrak en de gemeente de ruimte wilde hebben om te kijken hoe het sociaal domein zich zou ontwikkelen. In het merendeel van de onderzochte Friese gemeenten zijn (nog) geen prestatie-indicatoren geformuleerd.

5.2 Monitoring en verantwoording

Wijze van verantwoording

Op 1 januari 2015 is de gemeente gestart met gebiedsgericht werken. In deze periode was er bij de gemeenteraad een grote behoefte aan informatie over het gebiedsgericht werken en de nieuwe taken. Er is in 2015 drie keer gerapporteerd. Daarnaast is de raad op gezette tijden informeel bijgepraat.

Voor de verantwoording is de gemeente in principe voorstander van SMART verantwoorden, maar daarvoor is het sociaal domein wel heel ingewikkeld. Daarom is dit uitgangspunt voor het sociaal domein losgelaten, en zijn andere manieren gekozen voor effectieve verantwoording en sturing.

De gemeenteraad wil vooral weten of het geld goed wordt besteed en of iedereen die zorg of ondersteuning krijgt die hij/zij nodig heeft. Daarom is er extra aandacht besteed aan de rapportages (financieel) in de eerste 1½ jaar. Er is per kwartaal gerapporteerd. De raad heeft aangegeven dat de gepresenteerde cijfers meer moeten worden toegelicht. Het college heeft toegezegd hiernaar te zullen kijken.

In 2016 zal er drie keer aan de raad worden gerapporteerd: bij de jaarrekening 2016, en - tussentijds – in mei en september. De interne tussenevaluatie is ook in de raad besproken. Nu loopt de rapportage synchroon met de planning & controlcyclus.

Knelpunten

De gemeente signaleert nog een aantal knelpunten in het afleggen van verantwoording. Allereerst de verantwoording over de regionale ondersteuning die wordt ingekocht met de Friese gemeenten en door Sociaal Domein Fryslân (SDF) wordt uitgevoerd. Er is nog geen goede monitoring van deze zorg ontwikkeld, hoewel daar wel over is nagedacht. Het tweede aandachtspunt is dat op rijksniveau het budget sociaal domein nog niet is ontschot. Dit zorgt ervoor dat de gemeente nog per wet verantwoording moet afleggen. Tot slot heeft de jaarrekeningcontrole 2015 vooral in het teken gestaan van de problematiek van het verantwoorden van de kosten. Voor een aanzienlijk deel van de kosten was onvoldoende informatie aanwezig. Dit heeft geleid tot een verklaring met beperking bij de jaarrekening 2015, die voornamelijk betrekking had op de controles op de geleverde zorg in natura. De gemeente heeft een aantal acties ondernomen om deze problemen in 2016 te voorkomen.

5.3 Overzicht belangrijkste bevindingen

- De gemeenteraad heeft de kaders van het Wmo-beleid vastgesteld.
- Er zijn bewust nog geen prestatie-indicatoren bepaald; het doel was om in de eerste jaren de ontwikkelingen in het sociaal domein in beeld te brengen.
- De gemeenteraad laat zich regelmatig informeren over de (financiële) ontwikkelingen.
- Verantwoording over het sociaal domein is complex, onder meer vanwege onvoldoende beschikbare informatie.

6 Toetsing aan het normenkader

In dit hoofdstuk reflecteren we op de uitvoering van de Wmo2015 in Súdwest-Fryslân (SWF). We gebruiken hiervoor het normenkader dat aan het onderzoek ten grondslag ligt (zie bijlage 1). We onderscheiden de volgende toetsingscriteria:

1. **Rechtmatigheid:** de uitvoering van de Wmo voldoet aan de wettelijke eisen.¹⁴
2. **Doeltreffendheid:** er is sprake van een duidelijke, goed onderbouwde en samenhangende argumentatie voor de keuzes die de gemeente heeft gemaakt over de uitvoering van de Wmo2015, in het bijzonder ten aanzien van de toegankelijkheid van de Wmo.
3. **Doelmatigheid:** de gemeente stuurt bewust op een doelmatige inzet van middelen voor de uitvoering van de Wmo2015.
4. **Informatievoorziening:** het college informeert de raad conform de uitgangspunten van behoorlijk bestuur.

Ad 1) Rechtmatigheid

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 beschrijft een diversiteit aan onderwerpen waarover gemeenten hun uitvoeringskeuzes in beleidsdocumenten, de verordening en eventueel in aanvullende beleidsregels moeten vastleggen. De gemeente heeft de verordening op hoofdlijnen opgesteld om het college handelingsvrijheid te geven snel te kunnen inspelen op nieuwe inzichten en ontwikkelingen. We stellen vast dat Littenseradiel invulling geeft aan de wettelijke vereisten; we noemen wel een aantal aandachtspunten.

- Uit de evaluatie van het gebiedsgericht werken komt naar voren dat de gebiedsteams in Littenseradiel en SWF niet volledig uitvoering geven aan de afspraken die zijn vastgelegd in de nadere regels Wmo, namelijk dat:
 - Inwoners voorafgaand aan het gesprek worden gewezen op het bestaan van de onafhankelijke cliëntondersteuner;
 - Inwoners een schriftelijke bevestiging ontvangen van de afspraak voor een gesprek;
 - Inwoners een ondersteuningsplan ontvangen.
- De Wmo-adviesraad is van mening dat zij weinig invloed heeft op de invulling van het Wmo-beleid, omdat de advisering verloopt via het Wmo-platform SWF.

Voor de inhoudelijke en uitvoeringskeuzes die de gemeente heeft gemaakt, verwijzen we naar de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport.

Ad 2) Doeltreffendheid

We stellen vast dat in de gemeente Littenseradiel sprake is van een grote mate van consistentie in de vertaling van beleidsspeerpunten naar uitvoering. Kijkend naar de vier speerpunten voor de transformatie uit de Koersnota 'Veerkracht in het sociaal domein' maken we de volgende beoordeling:

¹⁴ Een beoordeling van de rechtmatigheid van toegekende voorzieningen valt buiten de scope van het onderzoek.

- Het stimuleren van eigen kracht nog meer aandacht vraagt, zo blijkt uit de evaluatie van het gebiedsgericht werken. De ontwikkeling van maatwerk- naar algemene voorzieningen sluit aan bij de doelstelling om meer aan te sluiten bij initiatieven van inwoners in wijken en dorpen.
- Het gebiedsgericht werken krijgt veel aandacht. De toegang is echter niet laagdrempelig; de nadruk op het beschikbaar stellen van informatie via internet en het aanmelden van een hulpvraag via het algemene telefoonnummer zorgen bij verschillende burgers voor belemmeringen. Dit is een aandachtspunt. Het gebiedsteam fungeert als toegangspoort voor alle vormen van ondersteuning. De gemeente werkt eraan de regiefunctie van het gebiedsteam te verbeteren. Het ontbreekt daarnaast aan informatie of de inzet van het gebiedsteam leidt tot minder doorverwijzingen naar specialistische ondersteuning.
- De vernieuwing van het ondersteuningsaanbod heeft in de afgelopen jaren geen prioriteit gekregen, maar staat voor 2017 hoog op de gemeentelijke agenda. Het position paper beschrijft de plannen die de gemeente hiervoor heeft.
- Vanaf 2015 heeft de gemeente gekozen voor een integraal en samenhangend systeem van bekostiging van de opgaven in het sociaal domein. De ontwikkeling naar resultaatsturing staat op de agenda van het overleg tussen de gemeente en de aanbieders.

Ad 3) Doelmatigheid

De gemeente Littenseradiel stuurt op een doelmatige inzet van middelen. Bij een overschrijding op enige post wordt binnen het gehele sociaal domein gekeken naar een oplossing binnen de financiële ruimte op andere budgetten uit het sociaal domein. Uitgangspunt is wel dat de zorg leidend is en niet het budget. De verantwoordelijkheid voor het indiceren van een voorziening is bij het gebiedsteam neergelegd. De professionele inschatting van de medewerkers over de benodigde zorg is bepalend voor de inzet van middelen. Er zijn geen financiële afspraken gemaakt over de hoogte van de uitvoeringskosten binnen het sociaal domein. De veronderstelling is dat de uitvoering van de Wmo met de huidige integrale manier van werken van het gebiedsteam efficiënter verloopt dan wanneer sprake zou zijn van een team dat zich alleen met de Wmo (en niet ook met jeugd en participatie) zou bezighouden.

Ad 4) Informatievoorziening

Op basis van de gestelde normen komen we tot het volgende oordeel over de informatievoorziening van het college aan de raad:

- De college informeert de raad conform afspraak drie keer per jaar over de ontwikkelingen in het sociaal domein. Daarnaast is sprake van informele bijpraatsessies.
- De raad heeft behoefte aan meer duiding van gepresenteerde cijfers.
- De raad wordt actief geïnformeerd bij urgente ontwikkelingen.
- De beleidsdoelen zijn niet vertaald naar concrete prestatie-indicatoren en streefwaarden. Hierdoor is het voor de raad niet mogelijk om te beoordelen of de doelstellingen worden gehaald.

Deel B

Beleid en uitvoering Wmo2015 in 16 Friese gemeenten

7 Het Wmo-beleid

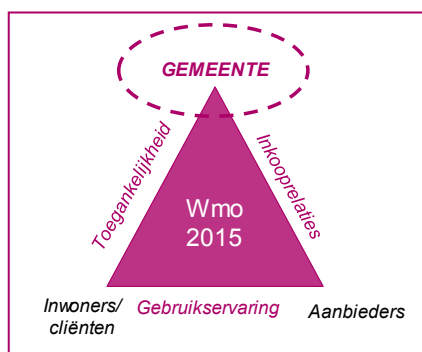
In dit hoofdstuk zijn de bevindingen over het Wmo-beleid van de zestien Friese gemeenten gezamenlijk inzichtelijk gemaakt. De gemeente kan hierdoor de eigen beleidskeuzes (zie deel A, hoofdstuk 3) in perspectief plaatsen van de andere gemeenten. De beleidskeuzes van de andere gemeenten kunnen daarnaast als inspiratie gelden, vooral als er sprake is van een 'goed voorbeeld'.

Om de inspiratie en vergelijking te vergemakkelijken, is de opbouw van hoofdstuk 7 identiek aan de opbouw van hoofdstuk 3. In paragraaf 7.1 beschrijven we de beleidskeuzes die gemeenten hebben gemaakt over de Wmo2015. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 7.2 de betrokkenheid van inwoners en cliënten bij het Wmo-beleid. In paragraaf 7.3 sluiten we af met het inkoopbeleid en de bekostiging van aanbieders.

7.1 Beleidskeuzes

Samenwerkingsverbanden zijn divers in samenstelling en samenwerkingsterreinen

Tussen de Friese gemeenten zijn verschillende verbanden ontstaan (zie de onderstaande tabel). Soms is zo'n samenwerking geformaliseerd in een gemeenschappelijke regeling. Dat geldt voor de gemeenten in Noordwest-Fryslân via de Dienst SoZaWe, en voor alle Friese gemeenten in Sociaal Domein Fryslân (SDF). Aan de andere samenwerkingsverbanden liggen een dienstverleningsovereenkomst of een samenwerkingsprotocol ten grondslag.



<i>Samenwerkende gemeenten</i>	<i>Samenwerkingsterreinen</i>
Ameland, Schiermonnikoog (met DDFK-gemeenten)	Beleid, inkoop
Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel	Beleid, uitvoering, inkoop
Harlingen, Terschelling, Vlieland (Gemeenschappelijke Regeling Noordwest-Fryslân)	Beleid, backoffice uitvoering, inkoop
Littenseradiel, Súdwest-Fryslân	Beleid, uitvoering, inkoop
Littenseradiel, Súdwest-Fryslân, De Fryske Marren	Inkoop
Ooststellingwerf, Opsterland, Weststellingwerf	Beleid, inkoop
Alle gemeenten	Beleid en backoffice uitvoering Beschermd Wonen, programma Sociaal-Medische 1 ^{ste} lijn.

De gemeenten Leeuwarden, Heerenveen en Smallingerland kiezen er bewust voor om niet met één of meerdere gemeenten samen te werken.

Beleidsdocumenten gemeenten vertonen veel overeenkomsten; veel aandacht voor eigen regie en mantelzorg

We constateren dat in beleidsstukken (beleidsvisies en -beleidsnota's, verordeningen, beleidsregels) van alle gemeenten sprake is van grote overeenkomsten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de grote aandacht voor thema's als eigen regie van de inwoners en het belang van het mobiliseren van het netwerk om de inwoner heen. Deze aandacht voor de 'samenredzaamheid' zien we in veel gemeenten terug in de beleidsmatige aandacht voor onderwerpen als mantelzorg(ondersteuning) en vrijwilligerswerk. In de meeste gemeenten zijn hier bijvoorbeeld separate beleidsdocumenten voor opgesteld. Zo zien we in veel gemeenten een apart beleidskader voor de inzet van vrijwilligers of het verbeteren van het mantelzorgbeleid.

Goed voorbeeld: Mantelzorgbeleid gemeente Smallingerland

Bij de gemeente Smallingerland staat de mantelzorger centraal, door een nieuwe beleidsaanpak. Voorheen was het onduidelijk wie de mantelzorgers waarvoor moesten hebben. In gesprek met de samenleving is toen een mantelzorgbeleid opgesteld. Daarin zijn verschillende succesvolle acties opgepakt zoals

- De Zorgbuurtsuper (www.zorgbuurtsuper.nl): een virtuele 'winkel' waarin mantelzorgers een soort scan kunnen maken van hun eigen situatie en op basis daarvan verder kunnen worden geholpen in het aanbod binnen de Wmo.
- Iedere mantelzorger binnen de Wmo-doelgroep krijgt een aanbod (een zogenaamd pluspakket) waarmee zij diensten kunnen afnemen of een geldelijke vergoeding kunnen krijgen (oplopend tot €200,- voor zwaar belaste mantelzorgers). Er zijn op dit moment, mede door deze stimulans, ongeveer 600 mantelzorgers in beeld.

Gemeenten onderkennen belang van samenwerking en preventie, maar concretiseren dit nauwelijks

De wet legt bij de gemeenten de verantwoordelijkheid neer om "bij de uitvoering van het beleid actief samen te werken met zorgverzekeraars, zorgaanbieders en andere betrokkenen in buurten, wijken en dorpen".¹⁵ Gemeenten onderkennen in hun Wmo-beleid de noodzaak van het leggen van verbindingen met het medische domein (huisartsen en wijkverpleegkundigen) en met voorliggende voorzieningen (welzijn, maatschappelijk werk). Datzelfde zien we terug op het thema preventie.

Het ontbreekt in veel beleidsdocumenten echter aan de concretisering hoe, wanneer en op welke manier die verbindingen worden gelegd. De beleidsteksten zijn algemeen geformuleerd en ontberen daardoor een duidelijke visie. We hebben bijvoorbeeld geen strategische samenwerkingsagenda aangetroffen tussen huisartsen en de uitvoeringsteams, met daarin duidelijke afspraken over de samenwerking. Dat er in de praktijk wel wordt samengewerkt, is positief, maar structurele afspraken ontbreken.

¹⁵ Bron: Memorie van Toelichting bij de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015.

Integraliteit van beleid krijgt aandacht; uitwerking is beperkt

Naast de taken en verantwoordelijkheden in het kader van de Wmo2015 is per 1 januari 2015 ook het beleid op het gebied van jeugd en participatie gedecentraliseerd. Gemeenten besteden in hun beleidsdocumenten aandacht aan de samenhang tussen deze 3D's, maar maken over het algemeen nog niet de slag om tot integrale beleidskeuzes te komen. Zo zien we dat gemeenten de 3D's in aparte hoofdstukken of beleidsdocumenten uitwerken en weinig aandacht geven aan de uitwerking van de overlap tussen deze beleidsterreinen in de praktijk.

Goed voorbeeld: Súdwest-Fryslân grijpt de decentralisaties aan voor een integrale beleidsaanpak in de hele gemeente voor cliënten voor werk, hulp, (jeugd)zorg en ondersteuning

De gemeente Súdwest-Fryslân greep in 2015 de decentralisaties op het gebied van Jeugd, Wmo en Participatie aan voor een integraal beleid, waarbij de inwoner en zijn/haar totale leefsituatie centraal staan. De gebiedsteams vormen de toegangspoort voor alle vormen van ondersteuning voor inwoners. Deze integraliteit is ook financieel doorgevoerd door te werken met één ontschot budget voor het sociaal domein. Dit geeft de gebiedsteams meer mogelijkheden om maatwerkondersteuning te bieden en aan te sluiten bij de leefwereld van de inwoners in plaats van bij het systeem van de gemeente.

Beleid beschermd wonen is provinciebreed; indicatiestelling vindt plaats door de afzonderlijke gemeenten

Beschermd wonen is een voorziening bedoeld voor burgers met psychiatrische problematiek met een noodzaak tot 24-uurs toezicht en ondersteuning. Wettelijk is bepaald dat deze Wmo-voorziening regionaal wordt uitgevoerd. In Friesland omvat de regio alle Friese gemeenten; Leeuwarden fungeert hierin als centrumgemeente. Samenwerking vindt plaats in het Sociaal Domein Fryslân (SDF). Leeuwarden is opdrachtgever voor SDF en eindverantwoordelijk voor het budget tot 2020. De Friese gemeenten hebben tezamen het beleid en de uitgangspunten voor de inzet van beschermd wonen opgesteld. De uitvoeringskosten worden op basis van inwoneraantal over alle Friese gemeenten verdeeld.

Er zijn vier verschillende pakketten voor beschermd wonen, afhankelijk van de zorgzwaarte. De uitvoeringsteams in de gemeenten zijn verantwoordelijk voor het indiceren van beschermd wonen. Beschikkingen worden afgegeven door de gemeente Leeuwarden.

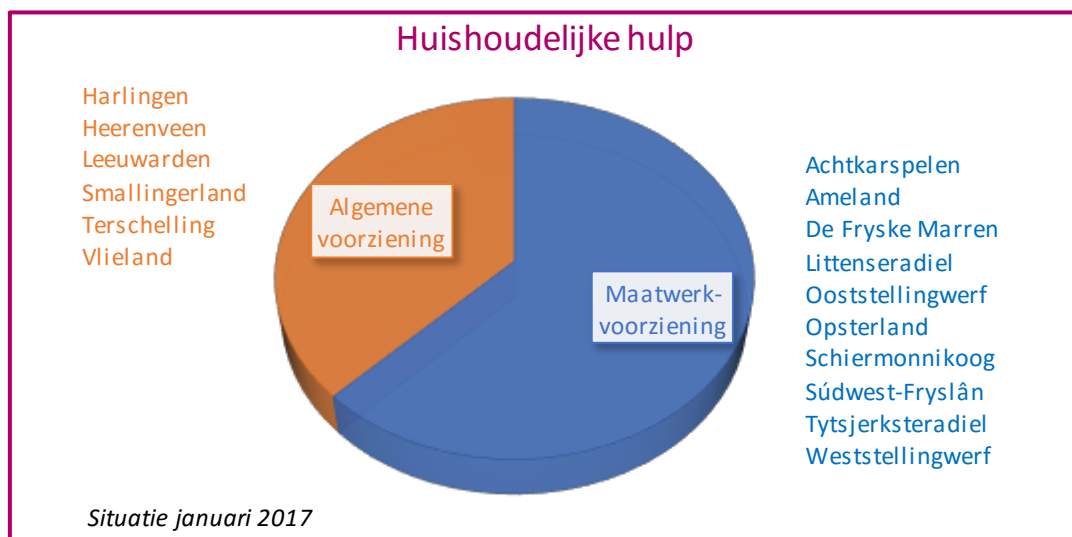
Huishoudelijke hulp: algemene of maatwerkvoorziening

Al sinds 2007 kunnen burgers bij hun gemeente terecht voor het aanvragen van huishoudelijke hulp (Wmo2007). Met de komst van de Wmo2015 werden gemeenten geconfronteerd met een bezuiniging van 40% op het budget dat de rijksoverheid beschikbaar stelde voor de levering van huishoudelijke hulp. De zestien Friese gemeenten hebben uiteenlopende keuzes gemaakt om deze bezuiniging op te vangen.

Net als voor alle andere Wmo-voorzieningen zijn er voor de huishoudelijke hulp in feite twee varianten: het aanbieden van huishoudelijke hulp als algemene voorziening en als maatwerkvoorziening.

- De huishoudelijke hulp als *algemene voorziening* betekent voor inwoners dat zij, wanneer zij een toegekend beroep doen op huishoudelijke hulp, daarmee een *vast* aantal uren hulp ontvangen (doorgaans 0-3 uur). Deze uren hulp zijn te ontvangen zonder diepgravend onderzoek, en dus zonder indicatie en beschikking. De inwoner betaalt de kostprijs voor deze algemene voorziening rechtstreeks aan de aanbieder.
- De huishoudelijke hulp als *maatwerkvoorziening* betekent voor inwoners dat het aantal uren afhankelijk is van het onderzoek (o.a. het huisbezoek) bij de cliënt. In het huisbezoek wordt de situatie in beeld gebracht (onderzocht), waarna doorgaans het aantal uren hulp wordt vastgesteld. De cliënt betaalt een eigen bijdrage die wordt geïnd door het CAK. De gemeenteraad stelt de hoogte van de eigen bijdrage vast.

Een meerderheid van de gemeenten heeft ervoor gekozen de huishoudelijke hulp te blijven aanbieden als een maatwerkvoorziening (zie navolgende figuur).



Aan de keuze voor huishoudelijke hulp als algemene voorziening of als maatwerkvoorziening zijn voor- en nadelen verbonden. Deze presenteren we in de navolgende tabel.

	Voordelen	Nadelen
Maatwerk-voorziening	- Volledige aansluiting bij specifieke situatie van de inwoner. - Duidelijkheid, waarmee onrust is voorkomen bij invoering.	- Meer uitvoeringslasten (voor iedere cliënt is een indicatie en beschikking nodig). - De criteria op basis waarvan het aantal uren wordt vastgesteld, zijn behoorlijk dogmatisch.
Algemene voorziening	- Lagere uitvoeringskosten (geen beschikking nodig). - Laagdrempelige toegang. - Gemeente kan een staffel aanbrengen in hoogte van de bijdrage in de kosten voor cliënten - De hoogte van de bijdrage is voor cliënten inzichtelijk.	- Onderzoek naar individuele behoeften blijft noodzakelijk (uitspraak Centrale Raad van Beroep). - Als de inwoner naast huishoudelijke hulp ook een andere voorziening heeft, betaalt hij/zij voor beide voorzieningen een eigen bijdrage, voor mogelijk in totaal een hoger bedrag.¹⁶

We stellen vast dat de huishoudelijke hulp als algemene voorziening voor de inwoners betaalbaar moet zijn (zoals wettelijk vereist). De meeste gemeenten differentiëren de bijdrage in de kosten naar inkomen; een enkele gemeente (Schiermonnikoog) geeft via de bijzondere bijstand de eventuele korting. Of de criteria die gemeenten hanteren voldoende zijn voor betaalbaarheid is echter onduidelijk.

Wmo-voorzieningen individuele begeleiding, dagbesteding en beschermd wonen vooral als maatwerkvoorziening georganiseerd

Waar de gemeenten bij huishoudelijke hulp hebben gekozen voor een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening, is dat bij de andere onderzochte Wmo-voorzieningen niet het geval. In bijna alle gemeenten zijn deze Wmo-voorzieningen als maatwerkvoorziening beschikbaar. Dat wil zeggen dat een indicatie wordt afgegeven op basis van een onderzoek/huisbezoek bij de inwoner. De voorziening wordt afgestemd op de specifieke situatie van elke cliënt (maatwerk).

Een aantal gemeenten, waaronder De Fryske Marren, Leeuwarden en Súdwest-Fryslân, heeft aangegeven de beweging te willen maken om onder andere dagbesteding ook als algemene voorziening beschikbaar te stellen. Daarmee worden de voorzieningen vrij toegankelijk. Dit betekent niet dat deze voorzieningen ook gratis zijn. De gemeente kan inwoners een bijdrage vragen voor gebruik van een algemene voorziening; deze mag niet hoger zijn dan de kostprijs.

¹⁶ Het mogelijk hogere bedrag wordt veroorzaakt door de zogenaamde 'maximale periodebijdrage' (het maximale bedrag dat iemand betaalt op basis van leeftijd, huishouden, inkomen en vermogen). De bijdrage in de kosten voor een algemene voorziening wordt namelijk direct betaald aan de zorgaanbieder. Deze blijft daardoor buiten de berekening van de maximale periodebijdrage voor de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening die via het CAK wordt geïnd.

Goed voorbeeld: De Fryske Marren wil meer Wmo-voorzieningen vrij toegankelijk maken (algemene voorziening)

De Fryske Marren stelt in het beleidsplan dat “alle maatwerkvoorzieningen ook in de vorm van een algemene voorziening aangeboden zouden kunnen worden.” Op dit moment voert De Fryske Marren een verkenning uit naar de mogelijkheden.

Ook elders in het land wordt de beweging ingezet van maatwerk- naar algemene voorzieningen. De redenen hiervoor lopen uiteen. In ieder geval zijn deze voorzieningen beschikbaar zonder specifiek onderzoek, waardoor de toegankelijkheid van de Wmo verbetert. Daarnaast kunnen de voorzieningen een bijdrage leveren aan de leefbaarheid in (kleinere) kernen. Verder is het voor een algemene voorziening niet noodzakelijk een beschikking af te geven. Hierdoor verminderen de uitvoeringslasten en bureaucratie.

Vergoedingen voor een PGB lopen uiteen

Gemeenten hebben verschillende keuzes gemaakt over de vergoeding van de inzet van hulp en ondersteuning via een persoonsgebonden budget (PGB). In de tabel op de volgende pagina staat de specifieke informatie per gemeente weergegeven. Kijkend naar de tabel stellen we vast dat:

- Achtkarspelen, Tytsjerksteradiel, Ameland en Schiermonnikoog ervoor hebben gekozen om professionele aanbieders die betaald worden vanuit een PGB eenzelfde vergoeding te geven als gecontracteerde aanbieders via zorg in natura (ofwel vergoedingspercentage van 100% van het tarief voor zorg in natura).
- alle andere gemeenten voor de gekwalificeerde aanbieders vergoedingspercentages hanteren die uiteenlopen van 75% tot 95%. De reden voor de afslag op de tarieven ligt in de lagere overheadkosten die de aanbieders zouden hebben.
- voor inzet van mensen uit het sociaal netwerk van de cliënt gemeenten vergoedingspercentages hanteren variërend tussen de 25% en 75%, dan wel een maximale vergoeding per uur. Afhankelijk van het type ondersteuning liggen die bedragen tussen €13 (voor huishoudelijke hulp) en €24 (voor begeleiding).

Een duiding van de hoogte van de vergoeding voor een PGB kan alleen door deze te koppelen aan de beleidskeuzes van gemeenten. Als in het beleid de keuze is gemaakt om ook niet-gecontracteerde aanbieders ruimte te bieden, zijn hogere PGB-vergoedingen voor gekwalificeerde aanbieders logisch. Wil de gemeente juist vooral werken met gecontracteerde aanbieders, dan zijn lagere percentages in lijn met het vastgestelde beleid.

Er is veel te doen over de inzet van PGB's. Uit landelijke controles op de inzet van PGB's blijkt in een aantal gevallen sprake van onrechtmatig gebruik. Het recht op een PGB wordt daardoor alleen nog via het zogenaamde trekkingsrecht georganiseerd. Daarnaast was er de afgelopen jaren veel kritiek op de uitvoering van de uitbetalingen van PGB's via de Sociale Verzekeringsbank.

	Vergoeding gekwalificeerde aanbieders	Vergoeding niet-gekwalificeerde aanbieders	Vergoeding sociaal netwerk	Huishoudelijke hulp*
Leeuwarden	80%	€20	€20	
Heerenveen	75%	50%	25%	
De Fryske Marren	75%	50%	Maximaal €20	€25 (werkzaam in instelling) €16 (niet werkzaam in instelling)
Ooststellingwerf	75%	50% (mits gekwalificeerd in het sociaal netwerk)	25% (niet-gekwalificeerd in het sociaal netwerk)	€16,64 (HH1) €23,29 (HH2)
Weststellingwerf				
Opsterland				
Achtkarspelen	100%	75%	75%	100% (gekwalificeerd) €16 (ongekwalificeerd zonder regie) €23,50 (ongekwalificeerd met regie)
Tytsjerksteradiel				100% (gekwalificeerd) €14,15 (ongekwalificeerd zonder regie) €21,13 (ongekwalificeerd met regie)
Smallingerland	€35,62 per uur (begeleiding) €25,48 per dagdeel (begeleiding groep, zonder vervoer)	€20,35 per uur (begeleiding) €20,36 per dagdeel (begeleiding groep, zonder vervoer)	€20,35 per uur (begeleiding) €20,36 per dagdeel (begeleiding groep, zonder vervoer)	€15,52
Harlingen	95%	75%	75%	€16,64 (HH1) €23,29 (HH2)
Vlieland				
Terschelling				
Súdwest-Fryslân	75%	75% of €20 (in geval van begeleiding)	75% of €20 (in geval van begeleiding)	75% gekwalificeerde aanbieders 50% ongekwalificeerde aanbieders
Littenseradiel				
Schiermonnikoog	100%	€20	€20	
Ameland				

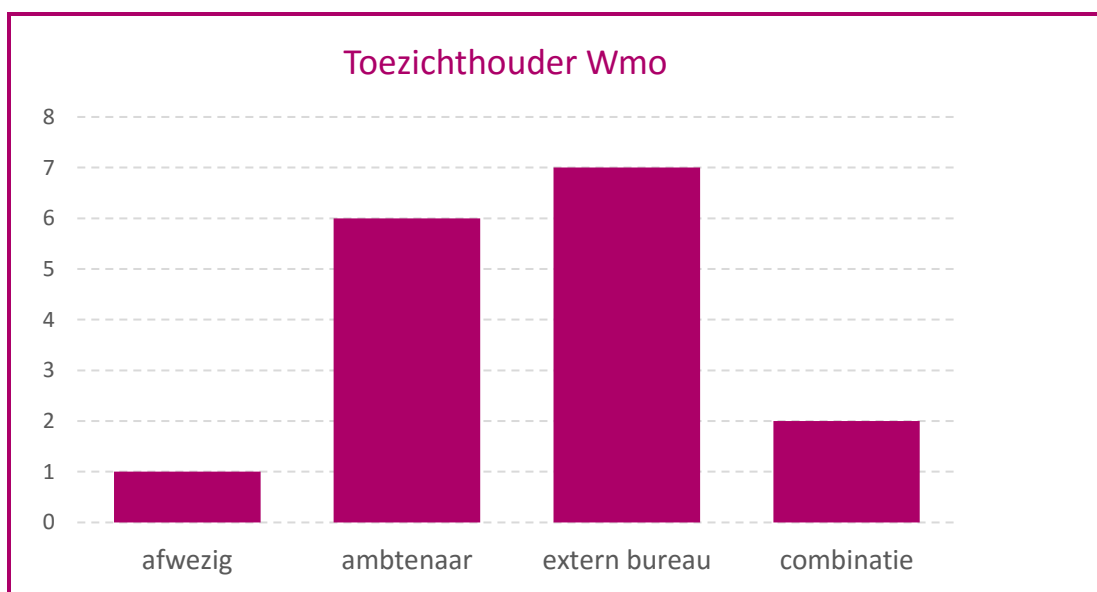
NB: De percentages zijn gerelateerd aan de tarieven voor zorg in natura. De absolute bedragen betreffen uurtarieven.

* Huishoudelijke hulp, variant 1. Kenmerkend voor HH1 is het uitvoeren van huishoudelijke hulp, waarbij de burger zelf de regie voert over en sturing geeft aan de inzet van hulp. De burger organiseert de hulp dus zelf. Bij de HH2 geldt dat de cliënt ondersteuning krijgt bij uitvoering en regie van huishoudelijke hulp. In alle gemeenten is de HH2 een maatwerkvoorziening.

Ook de vergoedingen voor aanbieders uit het sociale netwerk moeten worden gezien in lijn met het beleid. In dat geval zijn met name de beleidsvoornemens over eigen regie relevant. Het stimuleren van eigen regie, in combinatie met een lage percentuele vergoeding voor hulpverlening uit het eigen netwerk (25%) is in dat opzicht merkwaardig. Hiermee worden inwoners financieel niet aangemoedigd om zelf regie te pakken door een deel van de hulpverlening uit te voeren (bijvoorbeeld door een combinatie van minder uren bestaand werk, in combinatie met meer uren hulpverlening thuis).

Toezicht Wmo veelal gericht op inzet bij incidenten

De wet verplicht gemeenten een toezichthouder Wmo aan te wijzen. Deze toezichthouder dient als waarborg voor de kwaliteit van hulp en ondersteuning. In één gemeente is nog geen toezichthouder Wmo aangewezen. Zoals uit de figuur blijkt, hebben gemeenten hierin verschillende keuzes gemaakt. Alleen in Súdwest-Fryslân en Littenseradiel is gekozen voor een *combinatie* van de GGD met een toezichthouder binnen de gemeente.



We constateren dat, ongeacht de verschillende invullingen, de inzet van de toezichthouder vooral incidentgericht is. Verder denken alle Friese gemeenten samen na over de invulling van het toezicht op de Wmo. In vergelijking met bijvoorbeeld het toezicht op de Jeugdwet (door de Inspectie Jeugdgezondheidszorg) of het toezicht op de Participatiewet (door de Inspectie SZW) blijven de gemeenten achter in het kader van het toezicht op de Wmo2015. Het aanstellen van een toezichthouder is vooral ingegeven door de wettelijke verplichting. Het nadenken over de meerwaarde van een toezichthouder gericht op een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van het Wmo-beleid is in veel gemeenten nog nauwelijks aan de orde.

Goed voorbeeld: Heerenveen heeft vanaf het begin ingezet op toezicht, zowel reactief als proactief.

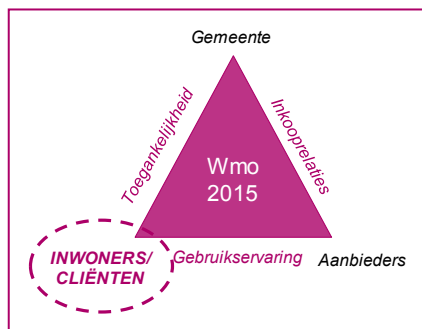
De gemeente Heerenveen heeft in 2015 meteen actief geanticipeerd op de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de Wmo. Er is een beleidskader opgesteld hoe het toezicht eruit moet zien. Daarin zijn zowel proactieve elementen (toezicht zonder direct ontvangen signalen) en reactieve elementen (toezicht vanwege directe signalen) opgenomen. Vervolgens is er ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het toezicht en is elk jaar (2015 en 2016) de jaarrapportage van het toezicht aangeboden aan de gemeenteraad.

7.2 Betrokkenheid inwoners en cliënten

Vrijwel alle gemeenten hebben betrokkenheid inwoners en cliënten geregeld

Gemeenten zijn verplicht om in de verordening aan te geven op welke manier zij inwoners en cliënten betrekken bij de Wmo2015. Daarbij geeft de wet aan dat in elk geval moet worden geregeld de wijze waarop zij:

- In de gelegenheid worden gesteld voorstellen voor het beleid te doen;
- vroegtijdig in staat worden gesteld gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen en beleidsvoorstellen;
- worden voorzien van ondersteuning om hun rol effectief te kunnen vervullen;
- deel kunnen nemen aan periodiek overleg;
- onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
- worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.



Op één gemeente na hebben alle onderzochte Friese gemeenten lokale of regionale adviesraden in het leven geroepen.

Veel adviesraden zijn in de periode 2015 - begin 2016 van start gegaan. De destijds actieve Wmo-cliëntenraden zijn opgeheven. Deze cliëntenraden zijn betrokken geweest bij de voorbereiding van het Wmo-beleid 2015. Dat betekent dat de rol van de huidige adviesraden in beleidsontwikkeling beperkt is. Een aantal adviesraden heeft in het afgelopen jaar wel geadviseerd over bijvoorbeeld het mantelzorgbeleid van de gemeente en is betrokken geweest bij de voorbereiding op het cliëntervaringsonderzoek 2016.

Vanwege hun nog recente oprichting zijn veel raden nog zoekende naar manieren waarop zij informatie kunnen ophalen van inwoners en cliënten.

De helft van de gemeenten kiest voor alleen de standaardvragen in het cliëntervaringsonderzoek

De Wmo2015 schrijft voor dat gemeenten jaarlijks onderzoeken hoe cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren. De VNG heeft een model ontwikkeld (cliëntervaringsonderzoek, CEO) dat gemeenten verplicht zijn te gebruiken. Het gaat om tien vragen die jaarlijks in alle gemeenten worden uitgevraagd onder een steekproef van cliënten. Het cliëntervaringsonderzoek bevat de mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen bovenop de tien standaardvragen. We stellen vast dat de helft van de onderzochte Friese gemeenten geen aanvullende vragen stelt en ook geen ander evaluatieonderzoek laat uitvoeren naar de uitvoering van de Wmo2015.

De antwoorden op de tien standaardvragen geven gemeenten inzicht in hun onderlinge prestaties, maar gaan niet in op de specifieke gemeentelijke beleidskeuzes of speerpunten. Door extra vragen te stellen of aanvullend eigen onderzoek uit te laten voeren halen gemeenten specifieke bevindingen op, bijvoorbeeld over het functioneren van hun uitvoeringsteams. Enkele gemeenten hebben bijvoorbeeld verdiepende gesprekken (face-to-face) gevoerd met cliënten om meer verdieping en inkleuring te krijgen van de resultaten. De effecten van extra onderzoeken zijn positief.

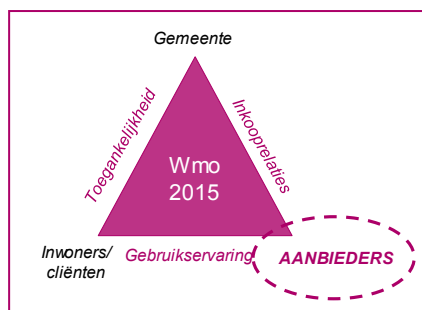
Goed voorbeeld: Extra onderzoek door de gemeente Weststellingwerf

Begin 2016 heeft de gemeente Weststellingwerf de onderzoeksresultaten opgeleverd gekregen naar het functioneren van de gebiedsteams in het eerste jaar. Het onderzoek heeft veel lessen opgeleverd voor de doorontwikkeling van de Wmo. De bereidheid om samen te werken met de gebiedsteams is positief en bovendien bleken ook veel inwoners de gebiedsteams positief te waarderen. Het onderzoek leverde gerichte verbeterpunten op, bijvoorbeeld over het voorkomen van extra administratieve lasten. Ook bleek de zichtbaarheid van de gebiedsteams minder dan verwacht. De gemeente heeft verschillende verbeteracties ingezet.

7.3 Inkoop en bekostiging aanbieders

Inkoop Wmo-voorzieningen kan op uiteenlopende manieren

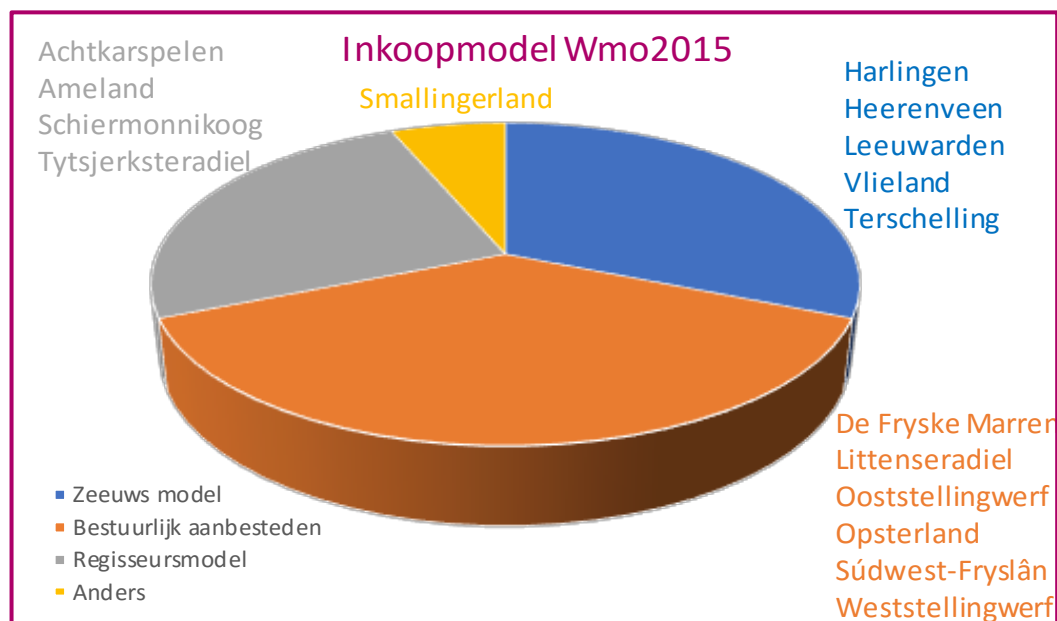
Gemeenten kunnen kiezen uit verschillende modellen van inkoop van Wmo-voorzieningen. In de navolgende tabel zijn verschillende inkoopmodellen opgenomen, inclusief voor- en nadelen.



Inkoopmodel	Kenmerken	Aantal aanbieders	Voordelen	Nadelen
Openbare / Europese aanbesteding	Gemeente bepaalt selectie- en gunningscriteria. Contractering van een of meerdere aanbieders op basis van offerte.	Varieert	Transparant proces. Iedere aanbieder kan inschrijven.	Geen dialoog tussen gemeente en aanbieders. Formeel proces. Wmo2015 staat gunning op laagste prijs niet toe.
Zeeuws model	Gemeente stelt tarief en minimale kwaliteitseisen vast. Aanbieders die hieraan willen en kunnen voldoen, sluiten een raamovereenkomst met de gemeente.	Veel	Keuzevrijheid cliënten. Na contractering concurrentie op kwaliteit.	Minder geschikt voor inkoop van complexe ondersteuning.
Bestuurlijk aanbesteden	Onderhandeling tussen gemeente en aanbieders over prijs en kwaliteit. Resultaat is een convenant. Toetreding nieuwe aanbieders mogelijk.	Veel	Grote betrokkenheid aanbieders. Keuzevrijheid cliënten. Concurrentie op kwaliteit.	Tijdrovend proces. Contractbeheer is complex door grote aantal aanbieders.
Dialogmodel	Onderhandeling tussen gemeente en aanbieders over prijs en kwaliteit. Gemeente selecteert vervolgens aantal aanbieders en sluit met hen een contract.	Beperkt	Grote betrokkenheid aanbieders. Geschikt voor inkoop complexe ondersteuning.	Tijdrovend proces. Geen concurrentie na contractering. Beperkte keuzevrijheid cliënten.
Regisseursmodel	Gemeente sluit raamcontract af met alle aanbieders die aan (kwaliteits)eisen voldoen. Regisseur bepaalt per cliënt welke aanbieder(s) passend is/zijn. Op basis van selectiecriteria vindt toewijzing cliënt aan meest geschikte aanbieder plaats.	Veel in raamcontract. Weinig in definitieve selectie per cliënt.	Concurrentie op prijs en kwaliteit. Prikkel voor innovatie. Maatwerk per cliënt.	Tijdrovend in uitvoering. Beperktkeuzevrijheid cliënten. Kwaliteit regisseur.
Prestatie-inkoop	Gemeente bepaalt kwaliteitseisen en benoemt omvang budget. Aanbieders dienen plan van aanpak in. Gemeente kiest voor één aanbieder.	Eén	Expertise aanbieder leidend.	Geen keuzevrijheid cliënten.

In de tabel zijn – ter inspiratie – meer modellen opgenomen dan op dit moment door de gemeenten worden gebruikt.

De navolgende figuur geeft aan voor welke modellen de gemeenten hebben gekozen. Hieruit blijkt dat de meeste gemeenten hebben gekozen voor een bestuurlijk aanbestedingsmodel, waarbij gemeenten en aanbieders in dialoog de kaders en voorwaarden bepalen voor de uitvoering van de Wmo. Smallerland heeft als enige gemeente gekozen voor een eigen variant. Het gaat om een combinatie van verschillende modellen.



Vooraf de grote aanbieders zijn ervan op de hoogte dat in een aantal gemeenten een nieuwe aanbestedingsprocedure gaat plaatsvinden voor de contractering vanaf 2018. Veel kleinere aanbieders zijn hier niet of minder van op de hoogte.

Bij deze keuze voor het inkoopmodel spelen de volgende overwegingen een rol:

- Mate van gewenste interactie tussen de gemeente en de aanbieders bij bepaling van de contracteisen. Als sprake is van gezamenlijke ambities en doelen voor veranderingen, is een hogere mate van interactie vanzelfsprekender.
- De afweging tussen beheersbaarheid voor de gemeente (=beperkt aantal aanbieders) en keuzevrijheid voor de cliënten (=groot aantal aanbieders). In gemeenten waar een relatief beperkt aantal aanbieders is gecontracteerd, ervaren de gecontracteerde aanbieders dat niet-gecontracteerde aanbieders bij hen lobbyen om werk. Hoewel zij deze strategie begrijpen, hebben ze er in praktijk geregeld last van. Daar komt bij dat als ze gebruikmaken van de inzet van onderaannemers, zij zelf verantwoordelijk zijn voor de geboden kwaliteit. Dat maakt de gecontracteerde aanbieders terughoudend om onderaannemers in te zetten.
- De mate waarin de gemeente via inkoop innovatie en vernieuwing wil stimuleren. Het Zeeuws model bood waarborgen dat cliënten ten tijde van een transitie dezelfde aanbieder konden houden. Het dialoogmodel biedt meer ruimte om samen met aanbieders in te zetten op innovatie en vernieuwing.

- De toegankelijkheid van de inkoop voor grote en kleine aanbieders. Het model van bestuurlijk aanbesteden en het regisseursmodel spreken kleinere, gespecialiseerde aanbieders aan. Hierdoor krijgen zij de mogelijkheid om een overeenkomst met gemeenten te sluiten. In het dialoogmodel kunnen slechts weinig aanbieders participeren, waardoor kleinere aanbieders juist meer op achterstand staan.

*Gemeenten hanteren in meerderheid de 'oude' P*Q-bekostiging*

Naast de wijze waarop de gemeente de inkoop organiseert, komt de rol van de gemeente als opdrachtgever in het sociaal domein ook tot uitdrukking in de keuze van de bekostiging van de Wmo-voorzieningen. In de inkoop gaat het over de *contractering* van de geleverde zorg. De bekostiging betreft de afspraken tussen aanbieders en gemeenten over (met name) de *betaling* van de geleverde zorg.

Grofweg kunnen gemeenten 'kiezen' uit de volgende bekostigingsmethodieken:

- Prestatiebekostiging. Deze methodiek wordt vaak aangeduid met 'PxQ' of populair 'uurtje-factuurkje'. Uren hulp of ondersteuning worden bij elkaar opgeteld (Q) en tegen een bepaalde afgesproken prijs vergoed (P).
- Resultaatbekostiging. Het gaat hier om een vergoeding gerelateerd aan het te behalen resultaat per cliënt. De aanbieder bepaalt hoeveel uren hulp of ondersteuning nodig is en de manier waarop de hulp of ondersteuning wordt aangeboden. Deze vorm van bekostiging wordt ook wel trajectfinanciering of outputfinanciering genoemd.
- Populatiebekostiging. Het gaat hier om een vergoeding gerelateerd aan het te behalen resultaat voor een hele groep cliënten (bijvoorbeeld een wijk). Hier heeft de aanbieder volledige invloed op het aantal in te zetten uren hulp of ondersteuning, binnen de afgesproken totaalprijs.

Vrijwel alle gemeenten hanteren de methodiek van de prestatiebekostiging. Er zijn een paar uitzonderingen:

- Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zijn de enige gemeenten die resultaatbekostiging toepassen in de Wmo2015 voor begeleiding en dagbesteding. Alleen de huishoudelijke hulp hebben zij voor 2017 nog ingekocht via prestatiebekostiging.¹⁷
- De Fryske Marren past resultaatbekostiging toe voor de huishoudelijke hulp.
- In het samenwerkingsverband Noordwest-Fryslân is geëxperimenteerd met resultaatbekostiging voor een bepaalde vorm van begeleiding, maar door complexiteit in de praktijk is weer teruggegaan naar prestatiebekostiging.
- Verschillende gemeenten denken wel na over een ontwikkeling van prestatiebekostiging naar resultaatbekostiging, maar zijn nog terughoudend vanwege de verwachte complexiteit in omvorming en uitvoering.
- Ameland oriënteert zich op de mogelijkheden voor populatiebekostiging.

Aanbieders staan overwegend positief tegenover de keuze die veel gemeenten hebben gemaakt voor prestatiebekostiging. Het geeft duidelijkheid over wat zij aan inzet mogen leveren en wat zij kunnen declareren.

¹⁷ Dit heeft te maken met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB, mei 2016) dat de gemeente in de beschikking moet aangeven hoeveel zorg er aan burgers moet worden gegeven; volgens de CRvB mist in de resultaatgebieden voor huishoudelijke hulp een duidelijke maatstaf.

Resultaatbekostiging heeft het voordeel dat aanbieders flexibeler zorg kunnen aanbieden, maar het is nog een grote uitdaging om tot concrete resultaatafspraken te komen, zo stellen aanbieders. De terughoudendheid van aanbieders over resultaatbekostiging komt ook voort uit de verwachting dat zij de *verantwoording* van hun inzet nog wel moeten baseren op aantal uren. Dat zou betekenen dat ze een dubbele boekhouding moeten voeren. Kleinere aanbieders zien in resultaatbekostiging de opgave om meer samen te werken met andere aanbieders, omdat ze niet alle ondersteuning zelf kunnen leveren.

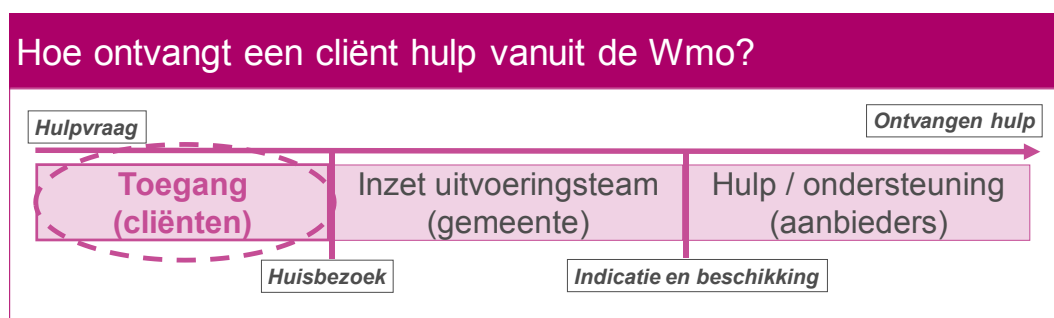
Aanbieders zijn minder enthousiast over populatiebekostiging. Zij vinden dit niet klantvriendelijk, omdat de gemeente maar één aanbieder selecteert.

8 Uitvoering Wmo

In dit hoofdstuk maken we inzichtelijk hoe de uitvoering van de Wmo in de zestien Friese gemeenten invulling krijgt. De gemeente kan hierdoor de uitvoering van de Wmo in de eigen gemeente (inzichtelijk gemaakt in deel A, hoofdstuk 4) in perspectief plaatsen van de andere onderzochte gemeenten. De uitvoering van de Wmo in de andere gemeenten in Friesland kunnen daarbij als inspiratie gelden, vooral als er sprake is van een 'goed voorbeeld'.

Om de inspiratie en vergelijking te vergemakkelijken is de opbouw van hoofdstuk 8 identiek aan de opbouw van hoofdstuk 4. In paragraaf 8.1 gaat het over de toegang van de Wmo voor inwoners en cliënten. In paragraaf 8.2 kijken we naar de inzet van uitvoeringsteams¹⁸. Tenslotte gaan we in paragraaf 8.3 in op de hulp en ondersteuning die aanbieders leveren.

8.1 Toegang Wmo2015 (cliënten)

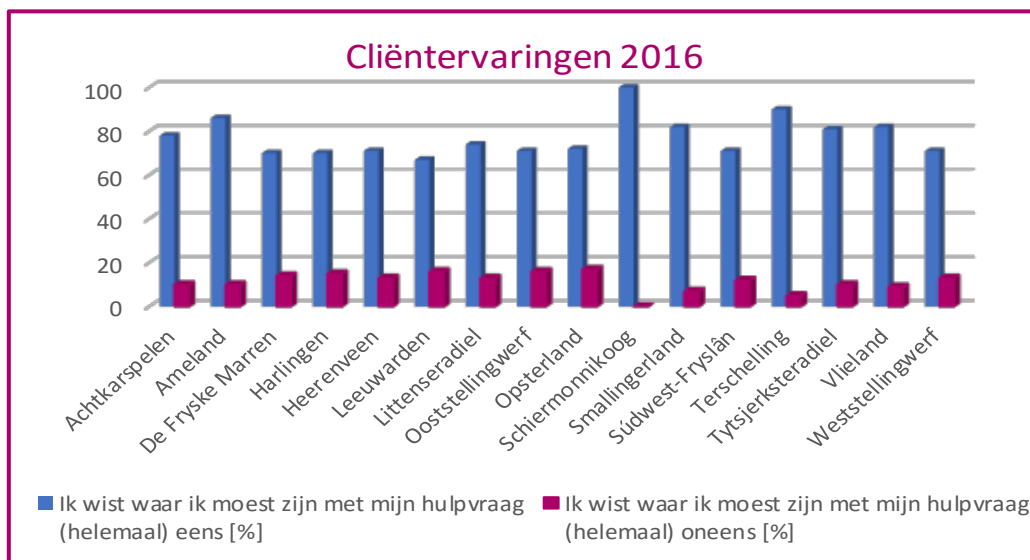


Veel geïnvesteerd in communicatie over de Wmo, maar een derde van de cliënten wist niet waar hij met zijn hulpvraag naartoe moest

De manieren waarop gemeenten communiceren over de Wmo lopen uiteen:

- Alle gemeenten delen via hun website informatie met inwoners.
- Bijna alle gemeenten maken gebruik van traditionele media als huis-aan-huisbladen en folders. De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel benutten ook het lokale radio- en tv-kanaal.
- Op de sites van Súdwest-Fryslân, Littenseradiel en De Fryske Marren staan animatiefilmpjes om de informatie op een laagdrempelige manier over te brengen.
- Een aantal gemeenten houdt in hun digitale communicatie rekening met mensen met een visuele beperking.
- Ook via sociale media als Facebook en Twitter worden de Wmo-voorzieningen onder de aandacht gebracht.

¹⁸ We hanteren het begrip 'uitvoeringsteams' om generiek de inzet vanuit de gemeenten te beschrijven. De specifieke benaming van de uitvoeringsteams loopt tussen de 16 onderzochte Friese gemeenten uiteen (Wmo-loket, gebiedsteams, dorpenteams, sociale wijkteams, meitinkers of eilandteam).



Gemiddeld wist ongeveer 70% van de cliënten waar ze naartoe moesten met hun hulpvraag. In feite betekent dit dat één op de drie tot vier cliënten uit de betrokken gemeenten bij een hulpvraag *niet* wist waar deze gemeld moest worden.

We constateren dat veel van de inzet eenzijdig is gericht op digitale toegankelijkheid. Niet in alle gemeenten zijn folders beschikbaar en het is dikwijls niet duidelijk hoe mensen een hulpvraag kunnen aanmelden. Vertegenwoordigers van inwoners en cliënten doen de oproep om meer aandacht te geven aan de communicatie over de Wmo. De doelgroep van de Wmo bestaat voor een belangrijk deel uit ouderen (65+) die vaak minder digitaal vaardig zijn.

Goed voorbeeld: Littenseradiel organiseert de toegankelijkheid via contactpersonen

In Littenseradiel is flink geïnvesteerd in de relatie met inwoners om de Wmo toegankelijk te maken. Het team heeft namelijk in de verschillende kernen zogenaamde 'contactpersonen' gezocht: betrokken inwoners die de kernen kennen en sleutelfiguren zijn. Het gebiedsteam onderhoudt nauwe relaties met contactpersonen in de kernen. Die hebben ook het telefoonnummer van het gebiedsteam en kunnen contact opnemen als ze zich zorgen maken over een dorpsgenoot. Er worden ook bijeenkomsten georganiseerd.

Veel manieren om hulpvraag te melden; bijna overal zijn nog mogelijkheden onbenut

Het merendeel van de gemeenten biedt inwoners een breed scala aan mogelijkheden om een hulpvraag naar voren te brengen. Bij sommige manieren zetten vertegenwoordigers van inwoners en cliënten kanttekeningen:

- Telefonisch via het Klantcontactcentrum (KCC). Teveel doorverwijzen blijkt een grote drempel voor cliënten. Vertegenwoordigers geven aan dat ouderen en mensen met een verstandelijke beperking hier moeite mee hebben. Daardoor ontstaat verwarring en onduidelijkheid.
- Telefonisch door het bellen van het uitvoeringsteam. Sommige gemeenten zetten het telefoonnummer van het uitvoeringsteam op hun website. Daarmee is er een directe mogelijkheid om contact op te nemen. Er zijn echter ook gemeenten waarbij inwoners met een Wmo-hulpvraag het algemene nummer (14 0XXX-nummer) moeten bellen. Vertegenwoordigers van inwoners en cliënten zijn hier zeer kritisch over.
- Digitaal via een emailadres of digitaal via een contactformulier.
- Melden bij het loket op het gemeentehuis. Sommige mensen ervaren dit als belemmerend.
- Inloopsprekuren op een externe locatie (bijvoorbeeld in een multifunctionele accommodatie, gezondheidscentrum of iets dergelijks); een plaats waar mensen vaker komen.

In veel gemeenten zien we dat meerdere wegen worden bewandeld; in slechts enkele gemeenten worden alle mogelijkheden benut. De redenen waarom sommige mogelijkheden niet worden aangeboden, houden verband met lokale keuzes en ervaringen.

Goed voorbeeld: KCC-Zorg in de Fryske Marren

In De Fryske Marren is een apart Klantcontactcentrum Zorg (KCC-Zorg) ingesteld dat specifiek Wmo-vragen beantwoordt. Medewerkers van het KCC-Zorg vragen door op de hulpvraag en maken een beoordeling of het passend is om de inwoner door te verwijzen naar een voorliggende voorziening. Als dat geen oplossing is, geven zij de hulpvraag door aan het sociaal wijkteam.

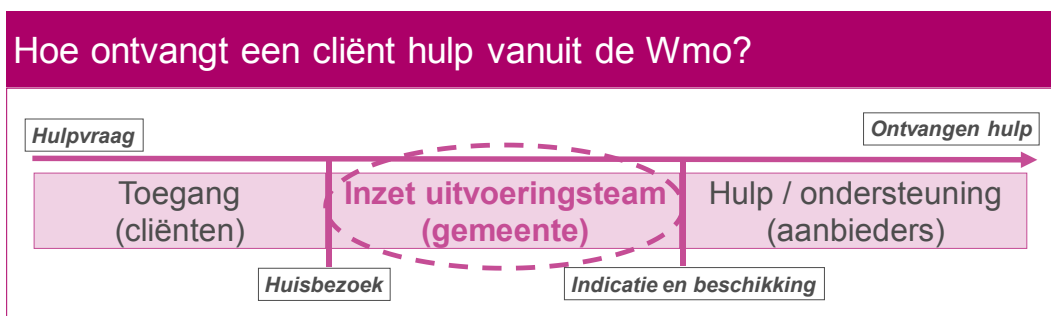
Aantal klachten en bezwaren beperkt

Een indicator voor de tevredenheid van inwoners en cliënten is het aantal klachten en bezwaren dat is ingediend. Elke gemeente heeft hiervoor een eigen protocol opgesteld. In de meeste gemeenten zijn niet of nauwelijks klachten binnengekomen. Het aantal ingediende bezwaren over toegekende beschikkingen ligt in 2015 en 2016 wel wat hoger. De bezwaren hadden vooral betrekking op de toegekende inzet voor huishoudelijke hulp.

Goed voorbeeld: Opsterland heeft verschillende klachtenprocedures

Opsterland hanteert aparte procedures voor klachten die betrekking hebben op de bejegening van inwoners door medewerkers van het gebiedsteam en voor klachten die betrekking hebben op de uitvoering van hulp en ondersteuning door aanbieders.

8.2 Inzet uitvoeringsteam (gemeente)



In deze paragraaf bespreken we allereerst de inzet van de gemeentelijke uitvoeringsteams. We gaan daarbij in op de diversiteit in samenstelling van de teams in de verschillende gemeenten. Daarna bespreken we de werkwijze van de teams in de praktijk (zie hoofdstuk 2 voor deze beschrijving op hoofdlijnen). We gaan in op de volgende stappen in hun werkproces van hulpvraag naar inzet van hulp en ondersteuning:

- In kaart brengen van hulpvragers
- Bekendheid geven aan onafhankelijke cliëntondersteuning
- Het huisbezoek
- Het bieden van lichte ondersteuning door het uitvoeringsteam zelf
- Indicatiestelling
- Het afgeven van beschikkingen
- Informatieoverdracht naar aanbieders
- Regie voeren in uitvoering

Gemeenten werken vrijwel allemaal met uitvoeringsteams

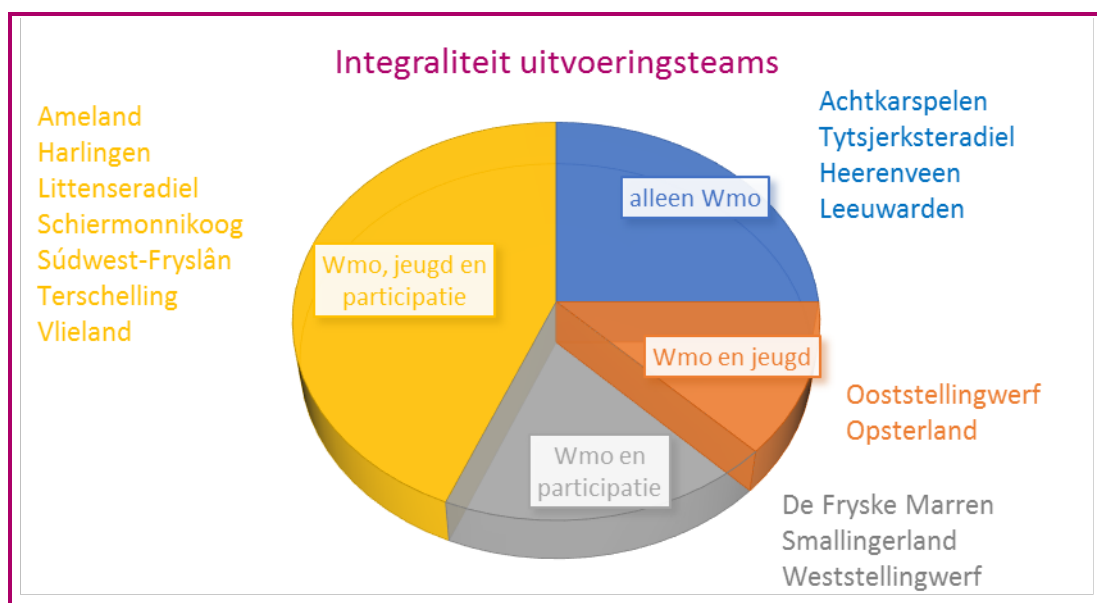
Alle gemeenten hebben één of meerdere teams geformeerd voor uitvoering van de Wmo2015. Heerenveen kent een enigszins afwijkende aanpak, omdat daar de meitinkers zijn toegewezen aan zes woonzorgzones. In Smallerland is sprake van een Wmo-loket en in één gebied draait een pilot met een integraal gebiedsteam 0-100(-jarigen) (Wmo en jeugd). In de navolgende tabel is een overzicht weergegeven met de aantallen teams in relatie tot het aantal inwoners en dorpen/kernen in de gemeente. De omvang van de teams loopt tussen de gemeenten en soms ook binnen de gemeente uiteen.

<i>Gemeenten</i>	<i>Aantal inwoners (afgerond)</i>	<i>Aantal dorpen/kernen</i>	<i>Aantal uitvoeringsteams</i>
Leeuwarden	108.000	19	10
Heerenveen	50.000	16	6
Súdwest-Fryslân	84.000	74	4
De Fryske Marren	51.000	51	4
Ooststellingwerf	26.000	13	3
Weststellingwerf	26.000	26	3
Tytsjerksteradiel	32.000	17	2
Achtkarspelen	28.000	11	2
Smallingerland	55.000	14	1
Opsterland	30.000	16	1
Harlingen	16.000	3	1
Littenseradiel	11.000	29	1
Terschelling	5.000	12	1
Ameland	4.000	4	1
Schiermonnikoog	1.000	1	1
Vlieland	1.000	1	1

De uitvoeringsteams zijn samengesteld uit ambtenaren en (voormalige) medewerkers van maatschappelijke en welzijnsorganisaties.

Uitvoeringsteams werken niet allemaal integraal

De uitvoeringsteams hebben niet allemaal dezelfde reikwijdte. Er zijn gemeenten waar de teams zich volledig richten op de Wmo (en er andere teams zijn voor jeugd en soms participatie), terwijl in bijna de helft van de gemeenten sprake is van integrale uitvoeringsteams (Wmo, jeugd en participatie). In de navolgende figuur is deze diversiteit zichtbaar. Uit de gesprekken met de gemeenten die nog geen integrale teams hebben, komt het beeld naar voren dat deze beweging wel wordt ingezet.

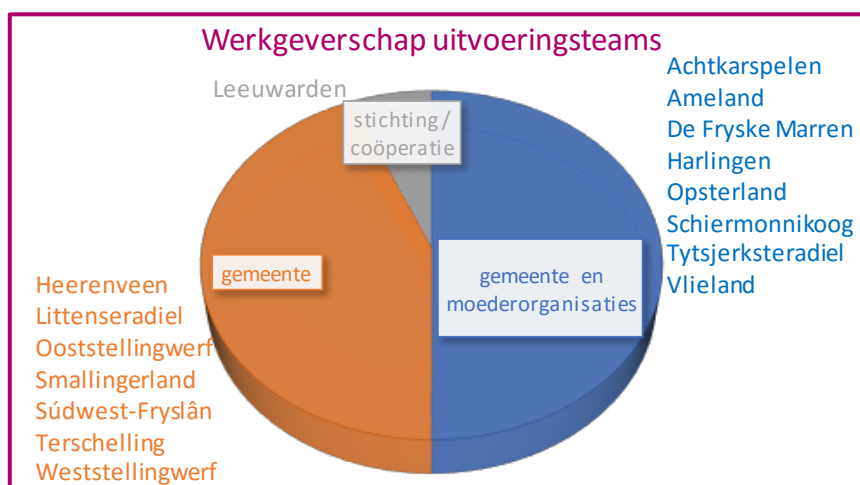


In helft van de gemeenten komen medewerkers uitvoeringsteams uit verschillende organisaties

In feite zijn er drie varianten waarop het werkgeverschap van de medewerkers in het uitvoeringsteam is georganiseerd:

- iedereen in dienst bij de gemeente;
- een combinatie van dienstverband bij de gemeente en de moederorganisaties;
- een aparte stichting of coöperatie.

In onderstaande figuur is inzichtelijk gemaakt welke keuzes de verschillende gemeenten hebben gemaakt.



Elke variant kent voor- en nadelen. Het is aan de gemeenten welk gewicht zij toekennen aan de verschillende voor- en nadelen.

	Voordelen	Nadelen
Gemeente	Duidelijkheid voor de inwoners, gelijke arbeidsvoorwaarden voor medewerkers en geen dubbele loyaliteiten.	Uitvoerders verliezen hun binding met de moederorganisatie op het gebied van deskundigheidsbevordering en intervisie.
Gemeente en moederorganisaties	Geen veranderingen noodzakelijk in de uitvoeringsstructuur en daardoor weinig frictiekosten en organisatorische opgaven.	Ongelijke arbeidsvoorwaarden tussen medewerkers in hetzelfde team, en ongelijke werkafspraken, bijvoorbeeld over vervanging bij ziekte. En uiteenlopende afspraken over registratieverplichtingen.
Aparte stichting of coöperatie	Onafhankelijkheid van de uitvoeringsteams wordt benadrukt, waarbij de verbinding met beleid en backoffice van de gemeente behouden blijft.	Minder directe sturing op de uitvoering. En mogelijk meer ruis op de lijn in het afgeven van de beschikking (wat wettelijk verplicht in handen blijft van de gemeente).

Ten aanzien van de beoordeling van de varianten constateren wij dat een verandering naar eenduidig werkgeverschap (iedereen in dienst van de gemeente) in veel gevallen als positief is ervaren door de betrokkenen, waaronder de medewerkers zelf. De gemeente blijkt relatief goed in staat om de nadelen te verzachten. Verder geeft voor medewerkers de nieuwe situatie meer duidelijkheid en zorgt het voor minder administratieve lasten.

In kaart brengen van hulpvragers is nog onderbelicht

In de wet is vastgelegd dat gemeenten, zorgverzekeraars en zorgaanbieders de verantwoordelijkheid hebben om afspraken met elkaar te maken, bijvoorbeeld gericht op preventie. In praktijk krijgt dit nog beperkt aandacht. Ook het in beeld krijgen van zorgmijders via het zogenaamde 'outreaching' werken, is voor veel uitvoeringsteams nog weinig aan de orde geweest in de afgelopen jaren. Teams hebben wel contacten met het sociaal team (politie, wijkagent, woningcorporatie), met maatschappelijke organisaties, verenigingen en kerken. Deze contacten zijn echter veelal praktisch ingericht; van gezamenlijke doelstellingen en afspraken is nog weinig sprake.

Goed voorbeeld: Ameland benut kleinschaligheid maximaal voor strategische en praktische samenwerking

Sinds de stuurgroepvergaderingen tussen beleid en management van de gemeente Ameland met verschillende zorg- en hulpaanbieders zijn de betrokken organisaties op Ameland beter met elkaar verbonden. In de stuurgroep zitten scholen, JGZ, MEE-Friesland en de gemeente (beleidsmedewerker/wethouder). Het gebiedsteam staat ook als vast punt op de agenda. Tijdens deze vergaderingen worden de belangrijkste strategische keuzes en prioriteiten bepaald.

Beleggen en werkwijze van cliëntondersteuning herbergen risico's

Alle gemeenten zijn verplicht de inwoners kosteloos cliëntondersteuning aan te bieden. Een cliëntondersteuner kan de cliënt terzijde staan tijdens het aanvragen van een Wmo-voorziening. De ondersteuner helpt om inzicht te geven in de situatie en geeft daarbij zo nodig informatie en advies, bijvoorbeeld over het aanbod van voorzieningen in de gemeente.

Bij de verplichting voor het aanbieden van cliëntondersteuning hoort in ieder geval dat de gemeente de inwoner over de mogelijkheid inlicht. In alle verordeningen is deze verplichting opgenomen. Uit het cliëntervaringsonderzoek 2016 in de zestien Friese gemeenten blijkt echter dat gemiddeld slechts een kwart van de cliënten wist dat zij gebruik konden maken van cliëntondersteuning. De uitkomsten per gemeente variëren tussen 0% en de 38% (zie navolgende figuur).

Voor veel gemeenten zijn deze uitkomsten aanleiding geweest om meer te investeren in de bekendheid van de cliëntondersteuning, bijvoorbeeld door hierover standaard iets op te nemen in de bevestigingsbrief of een folder hierover mee te sturen met de brief waarin het huisbezoek wordt bevestigd.

Cliëntervaringen 2016



Aandeel cliënten dat wist dat gebruikgemaakt kon worden van een onafhankelijke cliëntondersteuner

Voor de uitvoeringsteams is het benoemen van de mogelijkheid van cliëntondersteuning nog geen vanzelfsprekendheid. De volgende werkwijze wordt vaak gehanteerd: er wordt altijd geïnformeerd of iemand vanuit het eigen netwerk van de hulpvrager bij het huisbezoek/keukentafelgesprek aanwezig kan zijn. Als dit niet zo is, vraagt men of er behoefte is aan cliëntondersteuning of probeert men toch iemand anders bij het gesprek te betrekken. Als het uitvoeringsteam zich verzekerd weet dat bij het gesprek meerdere personen aanwezig zijn, komt de cliëntondersteuning vaak niet meer ter sprake.

Deze werkwijze herbergt een risico. Voor veel cliënten kan de cliëntondersteuning worden ervaren als 'extra ballast' tijdens het huisbezoek. Maar de functies die door de cliëntondersteuning worden uitgevoerd, zijn breder dan alleen aanwezigheid bij het huisbezoek. Bovendien kan de cliëntondersteuning ook nuttig zijn terwijl er ook iemand vanuit de familie/het netwerk van de inwoner aanwezig is. De ondersteuner heeft namelijk specifieke kennis over rechten en plichten binnen de Wmo2015 en kan daarover de inwoner (en zijn/haar mantelzorger) informeren.

Het staat gemeenten vrij waar zij de cliëntondersteuning beleggen. Het onderzoek laat zien dat gemeenten over het algemeen kiezen om cliëntondersteuning te beleggen bij (een combinatie van) Zorgbelang (tien gemeenten), MEE (acht gemeenten), het gebiedsteam (vijf gemeenten) of een andere organisatie (vijf gemeenten).

Er geldt een aantal overwegingen bij de keuze waar de cliëntondersteuning te beleggen:

- De onafhankelijkheid van de cliëntondersteuning binnen het eigen uitvoeringsteam is discutabel. Bij deze ondersteuning zal toch een loyaliteit zijn aan de werkgever en/of opdrachtgever, namelijk de gemeente. Dat kan wrijving opleveren met het idee dat de cliëntondersteuning het belang van de cliënt voorop stelt.
- Cliëntondersteuning via Zorgbelang of MEE kan voor sommige cliënten ervaren worden als 'een extra zorgverlener over de vloer'. Juist in dat geval is het essentieel dat de gemeente duidelijke voorlichting geeft over de mogelijkheden die deze ondersteuning biedt voor de cliënt. Het opnemen van informatie over de cliëntondersteuning via een brief vindt nog niet in alle gemeenten standaard plaats.

Het huisbezoek wordt positief gewaardeerd en wordt gevoerd via bewezen methoden

De meeste uitvoeringsteams voeren het huisbezoek bij de inwoner aan de hand van een gestructureerde vragenlijst, bijvoorbeeld de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) of de leefgebiedenbenadering. Uit de cliëntervaringsonderzoeken in de 16 gemeenten blijkt dat meer dan driekwart van de cliënten de bejegening vanuit de gemeente als positief ervaart. Er zijn slechts kleine verschillen zichtbaar tussen de gemeenten.

De mate van lichte ondersteuning door de uitvoeringsteams verschilt per casus

In bijna alle gemeenten, uitgezonderd Heerenveen, Schiermonnikoog en Smallingerland, leveren de uitvoeringsteams ook zelf lichte ondersteuning. Voorbeelden van lichte ondersteuning zijn: via enkele gesprekken de problematiek van de inwoner scherper in kaart brengen, of het tijdelijk ondersteunen van de inwoner bij het voeren van regie op het leven. De inzet van het uitvoeringsteam hangt af van de hulpvraag. Het uitvoeringsteam maakt deze keuze zelf. Daarmee heeft het team, in vergelijking met de aanbieders, een bijzondere positie: het team kan als het ware zijn eigen werk creëren en afstoten.

Er zijn twee kaders die de inzet van lichte ondersteuning limiteren. Allereerst kan de inzet worden gelimiteerd in uren. De lichte ondersteuning bestaat in dat geval uit een maximaal aantal uren voor een bepaalde periode. In de praktijk blijkt deze limitering niet te worden gehandhaafd. In de tweede plaats kan de mate van ondersteuning worden gelimiteerd door de gevraagde deskundigheid en de beschikbare tijd van medewerkers in het uitvoeringsteam. In de praktijk blijkt met name dit criterium bepalend voor de mate waarin het uitvoeringsteam zelf lichte ondersteuning biedt.

Er is een aantal kanttekeningen te plaatsen bij deze keuze:

- Voor cliënten is de ondersteuning die het uitvoeringsteam levert gratis; het betreft een algemene voorziening waarover zij geen eigen bijdrage hoeven te betalen. Zodra het team een maatwerkindicatie afgeeft, heeft dit wel financiële consequenties voor de cliënt. Omdat heldere afspraken over wat het uitvoeringsteam zelf mag/kan/moet oppakken, ontbreken, ligt het gevaar van willekeur op de loer. Het zou kunnen voorkomen dat iemand voor dezelfde ondersteuning in dezelfde gemeente in het ene geval wel een eigen bijdrage moet betalen (voor ondersteuning door een professionele aanbieder) en in het andere geval niet (voor ondersteuning door het uitvoeringsteam).

- Aanbieders zijn kritisch op deze ondersteuningsinzet van de uitvoeringsteams. Zij waarschuwen voor belangenverstrengeling als uitvoerders in het team nog in dienst zijn van hun moederorganisatie.
- Aanbieders roepen de uitvoeringsteams ook op om geen specialistische begeleiding te bieden. Daarmee ondermijnen zij de professionaliteit van de aanbieders en van het vakgebied zelf.

Geen sluitende afspraken over vaststelling indicatie met collega's en deskundigen

Op basis van de opgedane inzichten en met akkoord van de inwoner stelt de medewerker van het uitvoeringsteam een indicatie voor een maatwerkvoorziening vast. Daarin worden het type voorziening, de duur en intensiteit van de ondersteuning vastgelegd. We merken op dat er in de teams geen sluitende afspraken gemaakt zijn over het vier-ogenprincipe op de juistheid van de indicatie.

Aanbieders maken zich zorgen over de deskundigheid van de uitvoeringsteams om een goede inschatting te maken van de benodigde inzet van specialistische ondersteuning. Aanbieders zijn positief over het initiatief van twee gemeenten om een expertteam van zorgprofessionals in te stellen dat als klankbord fungeert voor de uitvoeringsteams, maar in praktijk wordt hiervan nog maar beperkt gebruikgemaakt. De aanbieders fungeren daarom nog maar in weinig gevallen als klankbord voor de uitvoeringsteams. De ervaring van aanbieders is dat als zij niet betrokken zijn in het voortraject, de indicatie voor specialistische ondersteuning veelal te licht wordt ingeschat. Het proces om vervolgens tot een hogere indicatie te komen, typeren de aanbieders als moeizaam.

Afstemming indicatiestelling en afgeven beschikking beschermd wonen verloopt soms moeizaam

De uitvoeringsteams zijn ook verantwoordelijk voor de indicatiestelling van de Wmo-voorziening beschermd wonen. Veel teams komen de behoefte aan deze voorziening in praktijk nauwelijks tegen. Veelal zijn binnen de uitvoeringsteams geen duidelijke afspraken gemaakt wie dergelijke, doorgaans complexe aanvragen behandelt. De interactie met de backoffice (centrumgemeente Leeuwarden) voor het afgeven van de beschikking verloopt daarnaast soms moeizaam, omdat de indicatiestelling niet volledig aansluit bij wat de backoffice nodig heeft. Daarnaast ontvingen de teams tot voor kort geen terugkoppeling van de uiteindelijke beschikking die werd afgegeven. Uitvoeringsteams ervaren dit als een gemis, omdat zij hierdoor op andere manieren moeten achterhalen wat er met hun inwoner/cliënt gebeurt. Op dit moment is volgens een aantal gemeenten sprake van verbetering in de samenwerking met de backoffice.

Uitvoeringsteam niet altijd zelf verantwoordelijk voor afgeven beschikking

Uiteindelijk krijgt de inwoner na vaststelling van de indicatie voor een maatwerkvoorziening een beschikking. Het afgeven daarvan is grotendeels een administratief proces. We zien verschillende bewegingen op dit punt:

- In Ooststellingwerf is deze taak recentelijk bij de gebiedsteams weggehaald.
- In Súdwest-Fryslân en Littenseradiel is juist de beweging ingezet om het afgeven van de beschikkingen te verplaatsen naar de gebiedsteams.

- Er zijn ook gemeenten die gekozen hebben voor een tussenvariant, waarbij iemand van de backoffice in het uitvoeringsteam participeert. De backoffice stelt nog wel de beschikking op, maar zorgt er op deze manier voor dat in het voortraject afstemming plaatsvindt met het uitvoeringsteam. Een voorbeeld hiervan is de Dienst SoZaWe in Noordwest-Fryslân die ervoor zorgt dat in elke gemeente dagelijks een vaste contactpersoon aanwezig is.

De verschillende varianten hebben voor- en nadelen. In de onderstaande tabel zijn deze inzichtelijk gemaakt.

	Voordelen	Nadelen
Uitvoeringsteam schrijft beschikking	- Alles wordt in één hand gehouden. - Doorlooptijden en administratieve lasten (in totaliteit) kunnen worden beperkt.	- Geen geformaliseerde collegiale toetsing (vierogenprincipe). - Medewerkers van de uitvoeringsteams krijgen meer administratieve taken.
Backoffice schrijft de beschikking	- Medewerkers van het uitvoeringsteam kunnen focussen op kerntaken. - Medewerkers van de backoffice kunnen specialiseren op snelle en correcte juridische afhandeling.	- Potentieel meer ruis op de lijn/discussie tussen indicatie (uitvoeringsteam) en beschikking (backoffice).
Iemand uit de backoffice participeert in het uitvoeringsteam, en deze schrijft de beschikking	De scheiding tussen het schrijven van de beschikking door teamleden zelf of door de backoffice blijft in feite in stand. Daarom gelden dezelfde voor- en nadelen in de situatie dat de backoffice de beschikking schrijft, alleen zijn de lijnen korter.	

Informatieoverdracht gemeente aan de aanbidders is aandachtspunt

In veruit de meeste gevallen is de aanbieder nog niet betrokken bij het huisbezoek. Tijdens het huisbezoek bespreekt de medewerker van het uitvoeringsteam met de inwoner onder meer zijn/haar voorkeur voor een aanbieder. Als de inwoner geen voorkeur uitspreekt, maakt de medewerker een keuze welke aanbieder het beste past. Als de beschikking is afgegeven, vindt overdracht van informatie plaats van de gemeente naar de betreffende aanbieder.

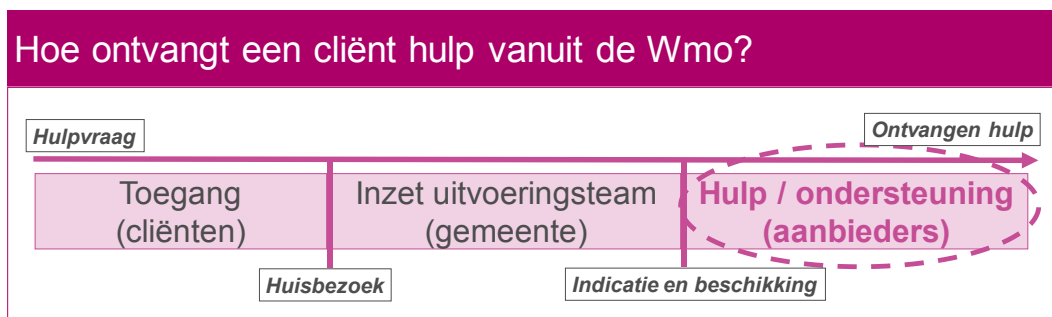
Aanbidders maken mee dat zij alleen een briefje krijgen waarop de naam van de cliënt staat, zijn/haar BSN, de indicatie en het tarief. Toelichting en achtergronden ontbreken, evenals de doelen en beoogde resultaten van de ondersteuning. Privacyoverwegingen lijken een rol te spelen bij het niet verstrekken van dergelijke gegevens. Toch is er binnen de bestaande privacywetgeving meer informatie te verstrekken dan sommige aanbidders hebben ontvangen. Door deze beperkte informatieoverdracht komen aanbidders min of meer 'blanco' bij de cliënt binnen en moeten zij met de cliënt een (nieuw) plan van aanpak opstellen dat niet altijd blijkt aan te sluiten bij de doelen die de gemeente heeft geformuleerd in het ondersteuningsplan.

Regiefunctie van uitvoeringsteams nog nauwelijks opgepakt

In de beleidsdocumenten van gemeenten wordt nadrukkelijk gesproken over het uitgangspunt van '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Dit draagt bij aan een effectieve aanpak van situaties waarin sprake is van meervoudige problematiek. Toch zien we in de praktijk nauwelijks dat teams, na het afgeven van de beschikking, de regisseursrol oppakken. De regiefunctie kan ook tot uitdrukking komen in de monitoring van de ondersteuning die aanbieders bieden. Ook daar zien we nog weinig regie vanuit de uitvoeringsteams.

We constateren dat aanbieders zelf een inschatting maken of en zo ja hoe vaak er evaluatiegesprekken tussen cliënt, uitvoeringsteam en aanbieder plaatsvinden. Aanbieders roepen de uitvoeringsteams op om de regiefunctie beter en consistentier in te vullen.

8.3 Hulp en ondersteuning (aanbieders)



We bespreken de inzet van de hulp en ondersteuning door de aanbieders aan de hand van de volgende thema's:

- Tariefstelling
- Sturing vanuit de gemeente
- Ervaring aanbieders met de uitvoeringsteams
- Verbinding en integraliteit

Aanbieders ervaren druk op de tarieven

Zowel aanbieders van huishoudelijke hulp als van begeleiding, dagbesteding en beschermd wonen ervaren dat gemeenten druk uitoefenen op de tarieven. Voor de 'nieuwe' Wmo-voorzieningen is geen volumekorting toegepast, maar is wel sprake van een verlaging van de tarieven. Volgens de aanbieders staan hierdoor de marges onder druk. Aanbieders van huishoudelijke hulp verwijzen daarnaast naar de Nza-tarieven¹⁹ voor huishoudelijke hulp die een kwart hoger liggen dan de tarieven die gemeenten voor deze voorziening hanteren. De verschillen in tariefstelling tussen gemeenten maken het voor aanbieders lastig om bijvoorbeeld cliënten aan elkaar over te dragen om te komen tot een meer efficiënte inzet / clustering van inzet in bepaalde gebieden.

¹⁹ Nederlandse Zorgautoriteit.

Goed voorbeeld: Súdwest-Fryslân liet onderzoek doen naar kostenopbouw aanbieders

In de gemeente Súdwest-Fryslân was sprake van discussie met de aanbieders over de tarieven. Een grote zorgaanbieder dreigde het contract met de gemeente op te zeggen. Daarop heeft de gemeente geanticipeerd en onafhankelijk onderzoek laten doen naar de kostenopbouw van de aanbieders. Op basis daarvan heeft de gemeente besloten de tarieven voor huishoudelijke hulp te verhogen; hierdoor bleef de zorgaanbieder betrokken.

Administratieve lasten gemeenten en aanbieders toegenomen

Gemeenten en aanbieders constateren dat de komst van de Wmo2015 heeft geleid tot een aanzienlijke toename van de administratieve lasten. Gemeenten hebben nieuwe systemen ontwikkeld ten behoeve van bijvoorbeeld monitoring van doorlooptijden, financiële administratie en facturatie. Daarnaast hanteren gemeenten verschillende productcodes, bestaan er uiteenlopende afspraken over declaratieperioden (per vier weken/maandelijks) en over de verantwoordelijkheid voor aanlevering van gegevens aan het CAK (gemeente of aanbieder). Deze diversiteit ervaren aanbieders als belastend. Zij roepen gemeenten op om meer uniformiteit aan te brengen en van elkaar te leren.

Sturing op kwaliteit vindt vooral plaats via contracten en audits

Gemeenten kunnen op verschillende manieren sturing geven aan de kwaliteit van de inzet van aanbieders van hulp en ondersteuning. In de praktijk vindt deze sturing vooral plaats via de voorwaarden die in de contracten zijn opgenomen en via audits bij aanbieders. In een aantal gemeenten is daartoe naast een contractmanager ook een kwaliteitsmedewerker aangesteld. Gemeenten die hebben gekozen voor bestuurlijk aanbesteden, hebben een overleg- of inkooptafel ingesteld; 3-4x per jaar zitten gemeenten en aanbieders bij elkaar om relevante ontwikkelingen en kwaliteit van uitvoering te bespreken. Sturen op kwaliteit kan ook door tussentijdse evaluaties bij cliënten. In praktijk vinden deze evaluaties met wisselende frequentie plaats.

Uitvoeringsteams zijn goed toegankelijk; deskundigheid is aandachtspunt

Aanbieders zijn positief over de ontwikkeling die de uitvoeringsteams hebben doorgemaakt sinds de start van de Wmo in 2015. Er is sprake van korte lijnen en de medewerkers zijn goed toegankelijk. Kritischer zijn de aanbieders over de kwaliteit van de uitvoeringsteams. In zijn algemeenheid is de ervaring dat de uitvoeringsteams onvoldoende inhoudelijk deskundig zijn als het gaat over specialistische ondersteuning. Daarnaast constateren ze dat de kwaliteit tussen de medewerkers uiteen loopt. Aanbieders zien het huisbezoek als een momentopname en vinden dat medewerkers van de uitvoeringsteams soms onvoldoende in staat zijn om een goed beeld te vormen van de problematiek aan de hand van één gesprek; inwoners houden zich vaak groot. Dit resulteert dikwijls in kleinere indicaties dan volgens de aanbieders wenselijk / noodzakelijk zou zijn.

In gemeenten waar veel aanbieders gecontracteerd zijn, is de indruk van aanbieders dat de gunfactor een rol speelt om de hulp of ondersteuning te mogen leveren. Uitvoeringsteams geven ook zelf aan dat het lastig is om vanuit het grote aanbod een goede keuze te maken. Initiatieven als het opstellen van een “slim telefoonboek” (Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland) helpen om het inzicht te vergroten.

Aanbieders benadrukken belang van verbinding en integraliteit

De uitvoering van de Wmo2015 is nog sterk financieel gedreven. Aanbieders uiten hun zorgen over het kunnen blijven leveren van kwalitatief hoogwaardige hulp en ondersteuning als de focus blijft liggen op verdere verlaging van de tarieven. In het licht van de vergrijzing en het feit dat mensen langer thuis moeten kunnen blijven wonen, dringen aanbieders er bij de gemeenten op aan om meer te investeren in het leggen van verbindingen met het voorliggend veld (zoals welzijn, mantelzorg en maatschappelijk werk). Aanbieders missen in veel gemeenten een visie op het ouderenbeleid en vinden dat mantelzorgondersteuning meer aandacht zou moeten krijgen.

Ondersteuning van ouderen begint dikwijls met het bieden van huishoudelijke hulp. Omdat huishoudelijke hulpen meestal wekelijks enige tijd bij de cliënt zijn, ontstaat een vertrouwensband tussen cliënt en medewerker waardoor de medewerker inzicht krijgt in het leven van de cliënt. Aanbieders zijn van mening dat gemeenten het belang van de signaleringsfunctie van de huishoudelijke hulpen nog onvoldoende onderkennen.

Aanbieders die ook zorg leveren in het kader van de Zorgverzekeringswet (Zvw) ervaren dat zorgverzekeraars, meer dan gemeenten, nadenken over de raakvlakken tussen de Zvw en de Wmo. Súdwest-Fryslân is daarentegen een voorbeeld van een gemeente die daar wel aandacht voor heeft. Zorgverzekeraars stimuleren zorgaanbieders om – waar mogelijk – zorg af te schalen (van 'dure' 2^e lijnszorg naar goedkopere 1^e lijnszorg). Daarnaast zijn er raakvlakken tussen de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Aanbieders merken dat er in praktijk nog schotten staan tussen deze wetten, ondanks de aandacht voor integraliteit in de beleidsstukken.

Aanbieders onderkennen de noodzaak om zelf tot meer samenwerking en vernieuwing te komen. Ze benadrukken het belang om hierin samen met gemeenten te investeren vanuit een gedeelde visie om hulp en ondersteuning te bieden die aansluit bij de behoeften van cliënten. Niet de kosten, maar de cliënten moeten centraal staan. Vanuit die gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid vragen aanbieders aan gemeenten om voor de komende jaren meer in te zetten op meerjarige contracten, en te werken vanuit vertrouwen in de professionaliteit en goede intenties van de aanbieders.

9 Informatievoorziening gemeenteraad

9.1 Kaderstelling en sturing

Gemeenten werken nauwelijks met prestatie-indicatoren

De beleidsdocumenten van gemeenten kenmerken zich over het algemeen door een algemene beschrijving van beleidsdoelen. De meeste gemeenten hebben er bewust voor gekozen om bij de start van de Wmo2015 (nog) geen SMART-geformuleerde prestatie-indicatoren op te nemen. Zij wilden de ruimte hebben om de eerste jaren inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het sociaal domein.

Toch is een aantal gemeenten wel actief aan de slag gegaan met het formuleren van prestatie-indicatoren:

- Leeuwarden werkt met een modelrapportage met maatschappelijke doelen en bijbehorende indicatoren (zie het kader).
- Ook Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben in maart 2016 een document gepresenteerd met onderwerpen en indicatoren om grip te krijgen op het sociaal domein.
- In de gemeenten Ooststellingwerf en Opsterland hanteert het college de wettelijke verplichte indicator 'aantal cliënten met een maatwerkarrangement Wmo per 10.000 inwoners' als prestatie-indicator voor de Wmo.²⁰ Weststellingwerf gebruikt de score op de tevredenheid van cliënten op basis van het jaarlijkse cliëntervaringsonderzoek als indicator.

Goed voorbeeld: Leeuwarden zet in op nieuwe prestatie-indicatoren aan de hand van maatschappelijke doelen

De gemeente Leeuwarden heeft in 2015 een modelrapportage opgesteld met de belangrijkste maatschappelijke doelen:

- (1) Er wordt meer gebruikgemaakt van eigen kracht en netwerk.
- (2) Het versterken van 'mienskip'.
- (3) Het optimaliseren van de kwaliteit van de geleverde zorg en hulpverlening.
- (4) Minder beroep op professionele hulpverlening.

Per doel is een aantal indicatoren geformuleerd met een normering. Daarnaast geeft de modelrapportage per maatschappelijk doel inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen en de acties die de gemeente onderneemt om het doel te realiseren.

Gemeenten kunnen over het opstellen van prestatie-indicatoren van elkaar leren, aangezien er een brede behoefte bestaat om te kunnen sturen op maatschappelijke resultaten en effecten. Gemeenten noemen daarbij als aandachtspunten: ontwikkeling van een beperkte set aan indicatoren en het beperken van de administratieve lasten.

Naast het gebrek aan prestatie-indicatoren stellen we vast dat in de sturing nauwelijks wordt ingegaan op efficiënte uitvoering van de Wmo2015. Dat geldt zowel voor de sturing van de aanbieders op een efficiënte inzet van uren, als binnen het gemeentelijk apparaat zelf op afstemming tussen de verschillende onderdelen van het sociaal domein.

²⁰ BBV-verplichting ingaande begrotingsjaar 2017.

9.2 Monitoring en verantwoording

Informatievoorziening aan de raad: van cijfers tot storytelling

Colleges verantwoorden de inzet in de Wmo2015 op verschillende manieren aan de gemeenteraad:

- De reguliere P&C-cyclus. De frequentie van bestuursrapportages is gemiddeld twee keer per jaar (begroting en verantwoording).
- Extra rapportages met inzicht in de recente ontwikkelingen in de Wmo, met cijfers en duiding (gemiddeld twee tot vier keer per jaar).
- Separate informatievoorziening over belangrijke of actuele ontwikkelingen. De veranderingen in de huishoudelijke hulp zijn in de raden gedeeld via separate brieven. Ook incidenten bij aanbieders zijn met de gemeenteraad gedeeld.
- In verschillende gemeenten vindt een aantal keer per jaar thema-avonden of rondetafelgesprekken met raadsleden plaats. Reden daarvoor is dat bestuurders aangeven dat het een ingewikkelde opgave is om de hoeveelheid informatie goed te doseren en met elkaar in verband te brengen. Daar komt bij dat cijfers niet het complete verhaal vertellen. De specifieke bijeenkomsten bieden de mogelijkheid om kleuring en duiding te geven aan de cijfers. Sommige raden hebben hier ook expliciet om gevraagd.
- Naast de programmabegroting, bestuursrapportages en de jaarstukken informeren de colleges hun raden ook over de uitkomsten uit het cliëntervaringsonderzoek en resultaten uit evaluaties over bijvoorbeeld het gebiedsgericht werken.

Goed voorbeeld: Ooststellingwerf start interactief proces met de gemeenteraad

In Ooststellingwerf is een proces gestart van college, raadsleden en ambtelijke betrokkenen om de mogelijkheden en wensen te inventariseren voor specifieke monitoringinformatie over de Wmo/het sociaal domein. De uitkomst belooft een win-winsituatie op te leveren. De raadsleden zijn beter bediend in hun informatiewensen en krijgen de informatie die zij nodig achten. Daarnaast is er ambtelijk meer duidelijkheid waar de raad behoefte aan heeft en worden complexe vragen achteraf voorkomen.

Deel C

Beleid en uitvoering Wmo2015

Generieke conclusies en aanbevelingen

10 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren de onderzoekers van Lysias hun conclusies en aanbevelingen op basis van het onderzoek naar beleid en uitvoering van de Wmo2015 in 16 Friese gemeenten. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2016 – februari 2017. Het doel van het onderzoek was om *“inzicht te krijgen in de uitvoering van het gemeentelijk beleid ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning, de wijze waarop de afzonderlijke gemeenten de regierol invullen en grip hebben op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid, alsmede de wijze waarop de informatievoorziening aan de raad verloopt”*. De keuze om het onderzoek tegelijkertijd en op dezelfde wijze uit te voeren in alle deelnemende gemeenten, zorgt ervoor dat een vergelijking tussen gemeenten mogelijk is. Die vergelijking is niet bedoeld om te rangschikken, maar om gemeenten van elkaar te laten leren en goede voorbeelden aan te reiken.

Net als in de delen A en B van het rapport maken we ook in dit hoofdstuk onderscheid naar conclusies en aanbevelingen op het gebied van beleid (paragraaf 10.1), uitvoering (paragraaf 10.2) en informatievoorziening aan de gemeenteraden (paragraaf 10.3). Tot slot formuleren we in paragraaf 10.4 een aantal afsluitende conclusies en aanbevelingen. Onze conclusies staan in de gekleurde tussenkoppen; de aanbevelingen zijn geformuleerd in aparte tekstkaders.

10.1 Het Wmo-beleid

De doelstelling van het bieden van continuïteit van zorg lijkt te zijn gehaald

Wij stellen vast dat de snelheid waarmee de decentralisaties in het sociaal domein op gemeenten zijn afgekomen, gemeenten hebben genoodzaakt tot het stellen van prioriteiten. De primaire keuze voor zorgcontinuïteit – zorgen dat door de overgang van AWBZ naar Wmo2015 cliënten niet tussen wal en schip zouden terechtkomen – is daarom begrijpelijk. Kijkend naar het beperkte aantal klachten en bezwaren dat bij gemeenten is binnengekomen, de uitkomsten uit het cliëntervaringsonderzoek (CEO) en de bevindingen van de adviesraden, lijken de gemeenten in deze missie geslaagd te zijn.

Realisatie doelen Wmo2015 nog niet te beoordelen

Alle gemeenten hebben doelstellingen geformuleerd voor de uitvoering van de Wmo. In de geest van de wet wil elke gemeente de zelfredzaamheid van inwoners bevorderen, het informele netwerk rondom inwoners versterken en het gebruik van maatwerkvoorzieningen beperken. We merken op dat gemeenten – gegeven de primaire doelstelling van het bieden van zorgcontinuïteit – nog nauwelijks zijn toegekomen aan het uitwerken van deze beleidsdoelstellingen. Het is daarom nog te vroeg om een beoordeling te maken in welke mate deze doelen zijn gerealiseerd sinds de introductie van de Wmo in 2015. Alleen Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben een nulmeting laten uitvoeren naar de mate van zelfredzaamheid van hun inwoners en zouden derhalve de voortgang kunnen vaststellen aan de hand van een vervolgmeting.

Het ontbreekt in veel gemeenten aan concrete en meetbare prestatie-indicatoren voor het Wmo-beleid

Dit gebrek aan inzicht in het succes van het Wmo-beleid komt ook doordat beleidsdoelen in de meeste gemeenten abstract zijn geformuleerd. Het zijn vooral intenties; het ontbreekt aan concrete en meetbare prestatie-indicatoren en streefwaarden voor de komende jaren. Dat geldt niet voor de gemeenten Leeuwarden, Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel; zij hebben – vaak samen met gemeenteraadsleden – verkend hoe de maatschappelijke opgaven vertaald kunnen worden naar SMART-indicatoren. Voor alle gemeenten was het bij aanvang onduidelijk wat ze konden verwachten aan aantallen cliënten en uitgaven voor de nieuwe Wmo-taken (i.e. begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf en beschermd wonen). Nu alle cliënten in beeld zijn en zijn geherindiceerd, is voldoende inzicht ontstaan om tot een concrete doorvertaling van beleid en tot betere monitoring van de uitkomsten te komen. We zien echter nog weinig gemeenten die daarvoor al concrete initiatieven ontwikkelen en merken op dat ook gemeenteraden hierop nog beperkt aandringen.

Het aanbod van Wmo-voorzieningen is meestal een voortzetting van de oude AWBZ-systematiek

Gemeenten hebben er in hun beleidsplannen voor gekozen de Wmo-voorzieningen (individuele begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf en beschermd wonen) overeenkomstig de voormalige AWBZ-systematiek aan te bieden. Dat betekent dat alle voorzieningen zijn aangemerkt als *maatwerk*voorzieningen en dat de voorzieningen los van elkaar worden aangeboden en geïndiceerd. Deze keuze sluit aan bij de eerder genoemde primaire opgave van gemeenten om in de eerste jaren zorgcontinuïteit te garanderen en ervaring op te doen met de nieuwe taken in het sociaal domein.

We constateren dat in een beperkt aantal gemeenten verkend wordt hoe de Wmo-voorzieningen meer passend bij de lokale schaal en de behoeften van cliënten kunnen worden ingevuld. De Fryske Marren bijvoorbeeld doordenkt bewust de mogelijkheden om de dagbesteding om te vormen tot een *algemene* voorziening. Daarnaast zien we in gemeenten als Súdwest-Fryslân en Littenseradiel de beweging naar het samenbrengen van ondersteuningsvormen, waarbij huishoudelijke hulp en individuele begeleiding integraal worden aangeboden onder de noemer 'thuisondersteuning'. Hiermee maken deze gemeenten een nadrukkelijke keuze om de behoefte van de cliënt centraal te stellen door meer op maat hulp en ondersteuning aan te bieden. In vergelijking met gemeenten elders in het land zijn wij van mening dat veel van de onderzochte Friese gemeenten behoudend zijn in het vernieuwen van het Wmo-aanbod.

Aanbevelingen

- Wij adviseren de colleges om de inzichten die in de afgelopen jaren zijn opgedaan met de uitvoering en het gebruik van de Wmo2015 te vertalen naar een actualisatie van de visie en doorontwikkeling/herijking van het beleid op het gebied van de Wmo/sociaal domein voor de komende jaren, passend bij de lokale structuren en behoeften van inwoners.
- Wij roepen de colleges op om de - tot nu toe vaak abstract geformuleerde - beleidsdoelen te concretiseren en instrumenten te ontwikkelen om de voortgang en realisatie van de beleidsdoelen te kunnen meten.

De organisatie en invulling van het onafhankelijk toezicht Wmo schiet tekort

De Wmo2015 geeft gemeenten de ruimte om het toezicht op de uitvoering van de wet naar eigen inzicht te organiseren en in te vullen. Een van die onderwerpen betreft het gemeentelijk toezicht op de Wmo. Dit toezicht heeft betrekking op de toekenningsprocedure voor maatwerkvoorzieningen, op de vaststelling van de hoogte van het persoonsgebonden budget en op de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de Wmo-voorzieningen. In de verordening is aangegeven welke uitgangspunten de gemeente hiervoor hanteert. Het is de rol van de toezichthouder om toe te zien op de naleving. We concluderen in de eerste plaats dat een klein aantal gemeenten nog niet of pas zeer recent een toezichthouder heeft aangesteld. Behalve dat zij hiermee niet voldoen/voldeden aan een wettelijke verplichting, geeft het ook blijk van onvoldoende erkenning van de meerwaarde van de toezichthouder in het controleren van het optreden van de gemeente in relatie tot burgers die behoefte hebben aan hulp en ondersteuning.

Veruit de meeste gemeenten die wel een toezichthouder hebben aangesteld, hebben die functie nog nauwelijks invulling gegeven. De toezichthouder wordt alleen ingezet in geval van incidenten; een jaarlijkse rapportage van de toezichthouder over zijn bevindingen ontbreekt. Alleen Heerenveen en de samenwerkende gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland hebben een procedure voor lokaal, risicogestuurd toezicht opgesteld. De adviesraden Wmo/sociaal domein zijn veelal onwetend over de rol van de toezichthouder Wmo en de manier waarop de gemeente dit toezicht heeft georganiseerd.

Wij concluderen dat gemeenten belangrijke randvoorwaarden voor goed toezicht, te weten professionaliteit, transparantie en onafhankelijkheid, tot op heden onvoldoende doordacht hebben. Als voorbeeld noemen we gemeenten die het toezicht Wmo belegd hebben bij de afdeling beleid. In haar verkenning naar het toezicht Wmo stelde het Verweij Jonker Instituut in 2014 dat *“het toezicht dient te worden gescheiden van de (ambtelijke) functies inkoop en de toekenning van voorzieningen en op afstand dient te staan van het bestuur (borging onafhankelijkheid). Tegelijkertijd dient het toezicht transparant te zijn en dient de gemeenteraad daarover te worden geïnformeerd, gelet op zijn algemeen controlerende functie”*. We merken op dat gemeenten verwijzen naar de Vereniging Friese Gemeenten waar het onderwerp toezicht Wmo wordt uitgewerkt. Wij hebben binnen de kaders van het onderzoek hier geen nadere verkenning naar gedaan.

Aanbevelingen

- Wij sporen de colleges aan om het toezicht Wmo – mede in samenspraak met de landelijke inspecties op het gebied van Jeugdwet en Participatie – integraal en met prioriteit op te pakken en uit te werken.
- Wij adviseren om de onafhankelijkheid van het toezicht Wmo te waarborgen door het toezicht op afstand te plaatsen van de verstrekking van voorzieningen en beleidsontwikkeling.
- Wij adviseren de gemeenteraden en de adviesraden Wmo/sociaal domein om toe te zien op de invulling en resultaten van het Wmo-toezicht.

Gemeenten zijn terughoudend met de verstrekking van een persoonsgebonden budget

We stellen vast dat de vergoedingspercentages voor inzet van een persoonsgebonden budget (PGB) en het aandeel cliënten dat gebruikmaakt van een PGB tussen de gemeenten uiteenloopt. De tendens is dat gemeenten terughoudend zijn in het verstrekken van een PGB; gemeenten verwijzen daarbij naar de wet waarin een aantal voorwaarden is opgenomen waaraan cliënten moeten voldoen om voor een PGB in aanmerking te komen. Gemeenten hebben deze voorwaarden in hun verordening overgenomen. Hoewel in de verordeningen sprake is van een neutrale formulering over het verstrekken van een PGB, gaan veel gemeenten in praktijk uit van het principe 'nee, tenzij'. Door veel aanbieders te contracteren, beoogt een aantal gemeenten de keuzevrijheid voor inwoners via zorg in natura te borgen en zo te voorkomen dat inwoners noodgedwongen een PGB moeten aanvragen en beheren.

Deze voorzichtigheid is begrijpelijk; door publiciteit over frauduleuze praktijken met PGB's is een negatief beeld ontstaan. Ook het idee dat met inzet van PGB's vooral informele zorg gefinancierd wordt, draagt bij aan de terughoudendheid van gemeenten om een PGB te verstrekken. Tegelijkertijd heeft de wetgever aangegeven dat gemeenten met het PGB een goed instrument in handen hebben om cliënten zeggenschap en keuzevrijheid over de invulling van hun ondersteuning te geven. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de decentralisatie van het beleid, namelijk het stimuleren van eigen regie en zelfredzaamheid. Daar komt bij dat het afgeven van een PGB gebeurt op basis van een beschikking voor een maatwerkvoorziening. Sturing op resultaten en effecten van de inzet van het budget is daarom net zo goed te borgen als bij zorg in natura.

Aanbeveling

We adviseren colleges een zorgvuldige afweging te maken van de meerwaarde en voor- en nadelen van het verstrekken van persoonsgebonden budgetten (PGB).

Bruikbaarheid jaarlijkse cliëntervaringsonderzoek is beperkt

Gemeenteraden vinden het van groot belang te weten hoe cliënten de dienstverlening van de gemeente ervaren en hoe zij de aangeboden Wmo-voorzieningen waarderen. We stellen vast dat veel gemeenten zich daarvoor uitsluitend baseren op het cliëntervaringsonderzoek (CEO) dat jaarlijks in elke gemeente moet worden uitgevoerd. Het onderzoek bevat tien verplichte vragen; de helft van de gemeenten maakt gebruik van de mogelijkheid om extra vragen toe te voegen die aansluiten op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Hoewel er kleine verschillen zichtbaar zijn in de uitkomsten van de gemeenten, zijn we kritisch op de meerwaarde van het CEO.

De standaardvragen leveren weinig bruikbare beleidsinformatie op. Verbijzondering naar doelgroepen en uitvoeringsteams, en toelichting op gegeven antwoorden ontbreken. Ter illustratie: als een cliënt aangeeft te weten waar hij moest zijn met zijn hulpvraag, blijft onduidelijk hoe hij die toegang heeft ervaren en wat hij hiervoor heeft moeten doen. Een groot gemis in dit onderzoek is bovendien dat geen beeld ontstaat over de ervaringen van inwoners die wel een hulp- of ondersteuningsvraag hebben neergelegd bij de gemeente, maar geen Wmo-maatwerkvoorziening geïndiceerd hebben gekregen. In hoeverre hebben zij zichzelf kunnen redden, hebben zij hun netwerk kunnen inschakelen of zijn zij geholpen met een doorverwijzing naar een voorliggende of algemene voorziening? We merken op dat gemeenten die aanvullend onderzoek (laten) doen naar de uitvoering van de Wmo in hun gemeente, hiermee meer specifieke aanknopingspunten krijgen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren.

Aanbeveling

Wij adviseren de colleges om meer aandacht te hebben voor het in kaart brengen van inwoner- en cliëntervaringen, aansluitend bij de lokale keuzes die in het kader van de Wmo2015 zijn gemaakt, en de uitkomsten mee te nemen in de doorontwikkeling van beleid en uitvoering. Focusgroepen of face-to-face gesprekken met inwoners en/of cliënten geven een waardevolle inkijk in de manier waarop zij de Wmo ervaren en beleven.

10.2 Uitvoering Wmo

Gemeenten blijven binnen het budget voor de Wmo

Hoewel we ten tijde van uitvoering van het onderzoek nog niet beschikten over definitieve cijfers over de financiële resultaten over 2016, hebben gemeenten ons aangegeven dat zij op de taken binnen de Wmo naar verwachting een positief resultaat behalen. Dit is in lijn met de resultaten over 2015. Vrijwel alle gemeenten houden – ondanks soms stevige financiële taakstellingen – geld over op de Wmo. Dit komt vooral vanwege voorzichtige schattingen over de hoogte van de uitgaven. Ook de herindicaties hebben geleid tot een beperktere aanspraak op de maatvoorzieningen. Een aantal gemeenten geeft daarnaast aan dat de positieve resultaten op de Wmo mede te danken zijn aan de integrale benadering die de gemeente hanteert. Hoe groot deze efficiencywinst is, is voor gemeenten niet goed in beeld te brengen.

Op basis van ons onderzoek kunnen we geen conclusies trekken in hoeverre de besparingen op de uitvoering van de Wmo effecten hebben gehad op de kwaliteit van hulp en ondersteuning. Ook is niet duidelijk of het positieve resultaat op de Wmo het gevolg is van het te laag inschatten van de ondersteuningsbehoeften van inwoners. We constateren dat gemeenten de overschotten uit de Wmo benutten om de tekorten op met name de uitvoering van de Jeugdwet en soms ook op de Participatiewet te dekken.

Aanbeveling

Wij adviseren colleges om de ervaringen met de uitvoering van de Wmo te gebruiken om te komen tot een realistische begroting van Wmo-uitgaven voor de komende jaren.

De transformatie in het sociaal domein staat nog in de kinderschoenen

In de afgelopen jaren hebben gemeenten invulling gegeven aan het *transitie*proces, het inregelen van de nieuwe taken en het aanpassen van bestaande structuren als gevolg van de Wmo2015 (en ook de andere decentralisaties in het sociaal domein). Aan de decentralisaties ligt ook een *transformatie*opgave ten grondslag, een nieuwe manier van werken en een herschikking van rollen en taken van betrokkenen in het sociaal domein. In de beleidsplannen van verschillende gemeenten lezen we over 'meer ruimte voor de professional' en 'een andere rol voor de gemeente'. De betekenis en uitwerking hiervan staat in veel gemeenten nog in de kinderschoenen. Veel gemeenten hebben de decentralisaties in het sociaal domein nog niet aangegrepen om te komen tot een omslag in denken en doen. We lichten onze conclusie hieronder nader toe.

- *Onafhankelijkheid en deskundigheid uitvoeringsteams zijn aandachtspunten*

In de eerste plaats heeft de transformatie te maken met de rol die gemeenten zelf pakken. We zien dat een meerderheid van de gemeenten zelf regie voert in de toeleiding naar hulp en ondersteuning. Uitvoeringsteams bestaan soms uit medewerkers van de gemeente en van moederorganisaties (zoals stichting MEE) of zijn juridisch volledig ondergebracht bij de gemeente. De gemeente bepaalt met de cliënt welke ondersteuning nodig is, stelt de indicatie vast en geeft de beschikking af. Adviesraden en aanbieders geven signalen af dat de deskundigheid die in de uitvoeringsteams aanwezig is om tot een afgewogen oordeel te komen over de ondersteuning die iemand nodig heeft, soms te wensen overlaat. Hoewel sommige gemeenten melding maken van het bestaan van een pool van deskundigen naast (of achter) het uitvoeringsteam, krijgen wij de indruk dat hiervan in de praktijk slechts beperkt gebruikgemaakt wordt.

- *Er is veel terughoudendheid in de ontwikkeling naar resultaatsturing*

Daarnaast stellen we vast dat gemeenten veelal gemakshalve hebben gekozen voor voortzetting van de prijs x uren-benadering (PxQ) die in de AWBZ gebruikelijk was. Gemeenten kunnen op deze manier controleren of aanbieders doen wat met hen is afgesproken. Veel gemeenten onderkennen dat sturen op resultaten en effecten in plaats van op output beter past bij de transformatieopgave, maar geven aan nog terughoudend te zijn in de toepassing daarvan; de complexiteit van het benoemen van concrete resultaten schrikt hen af. Daar komt bij dat veel gemeenten het nog niet aandurven om de overstap te maken naar resultaatsturing, omdat ze daardoor minder grip hebben op wat de aanbieders doen.

We merken op dat aanbieders overwegend voorstander zijn van het maken van resultaatafspraken, omdat het hen als professionals meer ruimte geeft om te bepalen hoe de ondersteuning invulling te geven. Tegelijkertijd grijpen gemeenten bij de verantwoording dikwijls terug op de oude systematiek van PxQ. Deze twee benaderingen zijn niet in lijn met elkaar; het leidt ertoe dat aanbieders een dubbele boekhouding moeten voeren waardoor de administratieve lasten toenemen. Het is een teken dat gemeenten (nog) niet durven los te laten en er nog sprake is van weinig onderling vertrouwen.

- *Het leggen van verbindingen tussen formele en informele netwerken, en tussen sociaal en medisch domein krijgt in praktijk nog weinig vorm*

Aan de basis van de decentralisaties in het sociaal domein ligt het uitgangspunt dat gemeenten door hun bredere verantwoordelijkheid in staat zijn om verbindingen te leggen tussen beleidsdomeinen en in het ondersteuningsaanbod. De wetgever beoogt innovatie in ondersteuning te bevorderen. We merken op dat alle gemeenten in hun beleidsdocumenten zinsneden hebben opgenomen over het versterken van informele netwerken, betere benutting van voorliggende voorzieningen en het organiseren van afstemming tussen het sociaal en het medisch domein. Investeren in preventie vraagt om het leggen van verbindingen tussen verschillende beleidsdomeinen, organisaties en actoren in de samenleving. De onderlegger die daarvoor nodig is, is inzicht in de problematiek en opgaven in de dorpen en wijken, een visie op de beoogde ontwikkeling, het formuleren van concrete doelen en het beleggen van taken en verantwoordelijkheden. Gemeenten beseffen dat hierin een belangrijke taak ligt voor hun uitvoeringsteams, maar het onderzoek laat zien dat dit nog weinig gestalte heeft gekregen. We hebben op basis van het onderzoek bovendien nog geen concreet beeld gekregen van de manier waarop gemeenten/uitvoeringsteams deze opgave willen oppakken, met uitzondering van Súdwest-Fryslân en Littenseradiel die hiervoor pilots zijn gestart.

Aanbeveling

Wij adviseren de colleges om – na ruim twee jaar uitvoeringservaring – werk te maken van de transformatieopgaven in het sociaal domein door bewuste keuzes te maken over rollen, taken, competenties, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle betrokkenen bij de uitvoering van het beleid. Sleutelwoorden voor de gemeente daarin zijn: durven loslaten, sturen op resultaten en vertrouwen hebben en geven aan professionals. Een gedeelde visie, respect voor elkaars belangen en een open dialoog met aanbieders en andere betrokkenen zijn essentieel om vertrouwen op te bouwen en tot afspraken te komen.

Bekendheid, onafhankelijkheid en inzet cliëntondersteuning laten te wensen over

Uit het cliëntervaringsonderzoek (CEO) is gebleken dat slechts één op de vijf cliënten op de hoogte was dat ze gebruik konden maken van onafhankelijke cliëntondersteuning. Voor veel gemeenten was deze uitkomst aanleiding om de aandacht voor deze voorziening te vergroten. Ons onderzoek maakt een aantal dingen duidelijk. In de eerste plaats concluderen we dat nog onvoldoende is geborgd dat alle inwoners zich op de hoogte kunnen stellen van de aanwezigheid van de onafhankelijke cliëntondersteuner. Op veel gemeentelijke websites ontbreekt hierover informatie en het is geen standaardprocedure dat inwoners telefonisch of per brief worden geïnformeerd zodra een keukentafelgesprek wordt ingepland.

In de tweede plaats zetten wij vraagtekens bij de mate van onafhankelijkheid van de cliëntondersteuners in veel gemeenten. Door het beleggen van deze functie in het uitvoeringsteam zelf, bestaat het risico van vermenging van belangen. Bovendien is de vraag of het voor de inwoner duidelijk is aan wiens kant de cliëntondersteuner staat.

Naast de onafhankelijkheid wijzen wij er tot slot op dat gemeenten de cliëntondersteuner vooral zien als iemand die bij het keukentafelgesprek aanwezig kan zijn. Terwijl de rol van de cliëntondersteuner breder is; hij/zij kan ook adviseren op inhoud en proces, en kan daarmee een klankbord zijn voor de inwoner en bijdragen aan het versterken van de eigen regie.

Aanbeveling

Wij adviseren de colleges om nadrukkelijker aandacht te besteden aan het borgen van de onafhankelijkheid en het structureel onder de aandacht brengen van de mogelijkheden en meerwaarde van cliëntondersteuning.

10.3 Informatievoorziening gemeenteraden

Het ontbreekt aan sturingsinstrumenten op de verschillende beleidsdoelen

Gemeenteraden hebben in aanloop naar de decentralisaties op 1 januari 2015 de kaders van het Wmo-beleid vastgesteld. Colleges hebben de raden verder geïnformeerd over nadere beleidsregels, uitvoeringskeuzes en afwegingen bij de inkoop van hulp en ondersteuning. Daarnaast hebben colleges in veel gemeenten specifiek beleid geformuleerd op het gebied van ondersteuning en stimulering van mantelzorg en vrijwilligerswerk. Voor zover wij hebben kunnen achterhalen, zijn ook deze beleidsdocumenten door de gemeenteraden vastgesteld.

Kijkend naar de Wmo-beleidsplannen is sprake van ruime kaders en veelal abstract geformuleerde doelen. In sommige gemeenten is hier bewust voor gekozen, omdat bij het opstellen van de beleidsdocumenten nog onduidelijk was wat de Wmo2015 (en de andere decentralisaties) voor de gemeente zouden gaan betekenen. Het gevolg hiervan is dat het de raad ontbreekt aan prestatie-indicatoren om te kunnen sturen op de realisatie van de beleidsdoelen. We zien grote verschillen in de manier waarop gemeenteraden hiermee omgaan. In een aantal gemeenten is de raad nauw betrokken om samen met de betrokken portefeuillehouder(s) en de beleidsadviseurs te komen tot een set van prestatie-indicatoren. In andere gemeenten lijkt die behoefte van de raad aan inzicht en sturing minder dominant.

In haar vijfde en laatste rapportage (september 2016) over de transformatie in het sociaal domein - *de praktijk aan de macht* – stelt de Transitiecommissie Sociaal Domein vast dat gemeenteraden zoeken naar manieren om grip te krijgen op de decentralisaties. Wij onderschrijven op basis van ons onderzoek de constatering van de commissie dat bij veel gemeenteraden sprake is van “handelingsverlegenheid”.

Gemeenteraden beschikken niet over voldoende informatie om de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo te kunnen beoordelen

Colleges informeren de gemeenteraad voornamelijk via de reguliere P&C-cyclus over de Wmo-uitgaven of de uitgaven sociaal domein breed. Niet alle raden worden aanvullend via bestuursrapportages of op andere manieren gedurende het jaar geïnformeerd over bijvoorbeeld aantallen meldingen, aanvragen en toekenningen voor de verschillende Wmo-voorzieningen. In de meeste gemeenten vinden jaarlijks wel themabijeenkomsten plaats waarin storytelling een belangrijke rol speelt om de uitvoering van de Wmo in beeld te brengen. Wij zijn van mening dat de informatie die de raden krijgen aangereikt niet voldoende inzicht bieden in bijvoorbeeld de consistentie van beleid en uitvoering, de successen en knelpunten in de uitvoeringspraktijk en de ervaringen van inwoners en cliënten.

Sturing op de Wmo2015 lijkt zich vooral te concentreren op de financiën en minder op de kwaliteit. Het valt ons bijvoorbeeld op dat het Wmo-toezicht geen onderwerp van gesprek is tussen raad en college, terwijl het toezicht een belangrijke bijdrage kan leveren aan het inzicht in de geleverde kwaliteit van de hulp en ondersteuning.

Aanbevelingen

- Wij adviseren de gemeenteraden om meer in positie te komen en zelf keuzes te maken welke informatie zij van het college nodig hebben om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo2015.
- De transformatie vraagt niet alleen van het college, maar ook van de gemeenteraden een andere sturingsfilosofie. De Transitiecommissie Sociaal Domein wijst er in haar eerder genoemde rapportage op dat gemeenteraden niet kunnen sturen op details *“als je wilt dat professionals zelf hun eigen afwegingen mogen en kunnen maken voor het maatwerk dat nodig is. De nadruk moet meer liggen op inhoudelijke kwaliteitscriteria, klanttevredenheid en op maatschappelijk resultaat.”* Wij adviseren de gemeenteraden te doordenken op welke wijze zij hieraan invulling kunnen geven.

10.4 Afsluitende conclusies en aanbevelingen

Veel adviesraden zoeken nog naar hun positie en invulling van hun rol

Het onderzoek laat een grote verscheidenheid zien aan adviesraden Wmo / sociaal domein. Met de decentralisaties in het sociaal domein zijn de voormalige cliëntenraden Wmo opgeheven en zijn er nieuwe raden voor in de plaats gekomen. Soms is dat een Wmo-adviesraad, soms is dat een brede adviesraad voor het hele sociaal domein. We stellen vast dat de oude cliëntenraden betrokken zijn geweest bij de beleidsvorming in de jaren 2013-2014. Voor veel van de huidige adviesraden is het nog zoeken naar hun positie in relatie tot bestuur, politiek, beleidsmakers en uitvoeringsteams. Het is ons verder opgevallen dat veel adviesraden geen compleet en/of actueel beeld hebben van de beleidskeuzes en -plannen van het college. Daarnaast zien we veel adviesraden worstelen met de vraag hoe zij invulling kunnen geven aan hun rol. Het gaat dan om het signaleren en agenderen van ontwikkelingen en het ophalen van ervaringen van inwoners en cliënten.

Gemeenten staan voor dezelfde opgaven, maar maken nog weinig gebruik van elkaars ervaringen

We stellen vast dat gemeenten tegen vergelijkbare opgaven aanlopen. Denk daarbij aan de invulling van het Wmo-toezicht, sturing op de Wmo aan de hand van prestatie-indicatoren, de ontwikkeling naar resultaat- of populatiebekostiging, het efficiënt inrichten van de bedrijfsvoering (interactie front- en backoffice) en het organiseren van netwerken in wijken en dorpen. Het valt ons op dat gemeenten buiten de grenzen van samenwerkingsverbanden onderling weinig kennis en ervaringen delen. Gemeenten vinden nog dikwijls zelf het wiel uit en trekken hun eigen plan. Voor aanbieders die gemeentee overstijgend werken, leiden deze specifieke keuzes van gemeenten tot extra administratieve lasten. Als voorbeeld noemen we de verschillende varianten die gemeenten hebben aangebracht op de ‘oude’ AWBZ-productcodes voor begeleiding en dagbesteding. Meer harmonisatie van processen tussen gemeenten lijkt echter nog ver weg.

Aanbevelingen

- We adviseren de colleges om te komen tot standaardisatie in de afhandeling van hulp en ondersteuning. Het programma informatievoorziening sociaal domein (ISD) biedt hiervoor waardevolle handreikingen.
- We roepen colleges op om aan de hand van de uitkomsten uit dit onderzoek meer kennis en ervaringen te delen en bij andere gemeenten inspiratie op te doen voor invulling en uitvoering van de Wmo2015.

Bijlage 1 Normenkader onderzoek Wmo2015

Aan de uitvoering van de Wmo ligt een aantal normen ten grondslag dat het vertrekpunt vormt voor ons onderzoek. We maken een vierdeling naar typen normen:

1. **Rechtmatigheid:** de uitvoering van de Wmo voldoet aan de wettelijke eisen.²¹
2. **Doeltreffendheid:** er is sprake van een duidelijke, goed onderbouwde en samenhangende argumentatie voor de keuzes die de gemeente heeft gemaakt over de uitvoering van de Wmo2015, in het bijzonder ten aanzien van de toegankelijkheid van de Wmo.
3. **Doelmatigheid:** de gemeente stuurt bewust op een doelmatige inzet van middelen voor de uitvoering van de Wmo2015.
4. **Informatievoorziening:** het college informeert de raad conform de uitgangspunten van behoorlijk bestuur.

De normen zijn voor alle gemeenten gelijk. Ze staan los van de uiteenlopende keuzes die gemeenten (groot of klein) hebben gemaakt ten aanzien van beleid, inzet en organisatie van de Wmo.

1. Rechtmatigheid

In de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 zijn verschillende wettelijke vereisten opgenomen op het gebied van beleid, de verordening, uitvoering, kwaliteit en invulling.

A. Beleid:

- i. De gemeenteraad heeft het (beleids-)plan en de verordening vastgesteld over het door het college te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijk ondersteuning.
- ii. In de (beleids-)plannen wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan integrale ondersteuning in relatie tot andere gemeentelijke domeinen (publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen).
- iii. In de (beleids-)plannen wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan integrale ondersteuning in relatie tot de samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders.
- iv. In het beleidsplan is beschreven hoe de toegankelijkheid van voorzieningen wordt bevorderd.
- v. Door de gemeenteraad zijn (prestatie-)indicatoren vastgesteld voor het meten van de resultaten ten aanzien van de voorstellen uit de (beleids-) plannen. Het college rapporteert jaarlijks aan de gemeenteraad welke resultaten zijn behaald.
- vi. Het college betreft in de totstandkoming en uitvoering van de Wmo in ieder geval cliënten of hun vertegenwoordigers.
- vii. Het college heeft personen aangewezen die belast zijn met het toezicht op de wettelijke vereisten.

²¹ Een beoordeling van de rechtmatigheid van toegekende voorzieningen valt buiten de scope van het onderzoek.

B. Verordening:

- i. In de verordening is beschreven hoe het college omgaat met de afhandeling van klachten van cliënten.
- ii. In de verordening beschrijft het college de regelingen rondom de eigen bijdrage, inclusief de manier waarop deze wordt berekend.
- iii. In de verordening heeft het college opgenomen op welke manier de mogelijkheid voor een persoonsgebonden budget (PGB) kan worden benut en hoe de hoogte wordt bepaald. In het onderzoeken van de mogelijkheden ter ondersteuning legt het college in begrijpelijke woorden uit welke mogelijkheden bestaan voor de verstrekking van een PGB.

C. Uitvoering:

- i. Het college onderzoekt in samenwerking met aanbieders uiterlijk binnen zes weken na een melding voor behoefte aan maatschappelijke ondersteuning de mogelijkheden voor ondersteuning aan de cliënt. Het college geeft de beschikking af binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag.
- ii. De algemene voorzieningen zijn vrij toegankelijk.
- iii. In de verordening is opgenomen onder welke criteria cliënten in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening.
- iv. De ingekochte maatwerkvoorzieningen bieden voor de cliënt voldoende keuzemogelijkheden wat betreft godsdienstige gezindheid, levensovertuiging en culturele achtergrond.

D. Kwaliteit:

- i. In de verordening is opgenomen welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van voorzieningen (inclusief kwaliteit van beroepskrachten).
- ii. Het college onderzoekt hoe de cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren en publiceert jaarlijks voor 1 juli de uitkomsten hiervan.
- iii. Voor de inkoop van zorg zijn nadere criteria voor kwaliteit opgesteld en meegewogen in het inkoopproces.

E. Invulling:

- i. Het college heeft in de uitvoering geregeld dat voor alle inwoners op ieder moment van de dag telefonisch of elektronisch anoniem een luisterend oor en advies beschikbaar is.
- ii. Het college biedt in spoedeisende gevallen (waar nodig voordat het onderzoek naar de cliënt is afgerond) een (tijdelijke) maatwerkvoorziening.
- iii. Het college biedt de mogelijkheid aan cliënten of betrokken mantelzorger tot onafhankelijke cliëntondersteuning. Middels de cliëntondersteuning biedt het college informatie, advies en ondersteuning.
- iv. In de transitie van de zorg in 2015 is gezorgd voor continuïteit van zorg voor bestaande cliënten.
- v. In de verordening beschrijft het college op welke wijze een jaarlijkse blijk van waardering voor de mantelzorgers van cliënten in de gemeente wordt verstrekt.
- vi. Cliënten krijgen de mogelijkheid via een persoonlijk plan aan te geven welke maatschappelijke ondersteuning naar hun mening het meest passend is.

2. Doeltreffendheid

Er is sprake van een duidelijke, goed onderbouwde en samenhangende argumentatie voor de keuzes die de gemeente heeft gemaakt over de uitvoering van de Wmo2015, in het bijzonder ten aanzien van de toegankelijkheid van de Wmo en de bejegening van cliënten.

3. Doelmatigheid

De gemeente stuurt bewust op een doelmatige inzet van middelen voor de uitvoering van de Wmo2015.

4. Informatievoorziening

- i. De frequentie, aard en type informatie die aan de gemeenteraad wordt verstrekt, is conform de informatiebehoefte en -afspraken tussen college en raad.
- ii. De informatievoorziening aan de gemeenteraad over de uitvoering van de Wmo is tijdig, adequaat (juist en volledig) en inzichtelijk.
- iii. In geval van (urgente) ontwikkelingen, zoals incidenten, wordt de raad proactief, tijdig en adequaat (juist en volledig) geïnformeerd over de actuele stand van zaken.
- iv. In het geval er sprake is van (financiële) handelingen door het college die ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente, heeft het college een besluit genomen, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten.
- v. De gemeente is in staat om de voortgang op de realisatie van de Wmo-doelen te monitoren.

Bijlage 2 Overzicht documenten

- Algemene afwegingskaders (2014)
- Beleidsplan 'Sturing, Inkoop en financiering' (ongedateerd)
- Beleidsplan 'Veerkracht in het Sociaal Domein' (ongedateerd)
- Bestuurlijke reactie op het rapport Evaluatie Gebiedsgericht werken (ongedateerd)
- Deelovereenkomst Maatwerkvoorzieningen Ondersteuning Wmo 2015 en Jeugd, SWF en Littenseradiel (2014)
- Evaluatie gebiedsgericht werken, bijlagen, ZorgfocuZ (2016)
- Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking uitvoering taken sociaal domein gemeente Littenseradiel en de gemeente Súdwest-Fryslân 2015 (ongedateerd)
- Informatiebrief juli 2015 – Bijlage 1 – Tarievenoverzicht ZiN Wmo 2015-2016 (ongedateerd)
- Koersnota 'Veerkracht in het sociale domein' (2013)
- Monitor Sociaal Domein: eerste half jaar 2015 (2015)
- Nadere regels Wmo (ongedateerd)
- Notitie mantelzorgondersteuning en vrijwilligersinitiatieven gemeente Littenseradiel (2015)
- Overzicht Tarieven 2017 voor aanbieders (Lokale producten Wmo voor Súdwest-Fryslân, De Fryske Marren en Littenseradiel) (ongedateerd)
- Position Paper Sociaal Domein (ongedateerd)
- Productenboek 2016 Maatwerkvoorzieningen Wmo 2015 en lokale Jeugdhulp (2016)
- Productenraming 2016 (ongedateerd)
- Protocol Huishoudelijke ondersteuning (ongedateerd)
- Rapportage Evaluatie gebiedsgericht werken, ZorgfocuZ (2016)
- Rapportage Organisatievorm gebiedsteams (ongedateerd)
- Rapportages Sociaal Domein 2015 (2015)
- Specifieke afwegingskaders thuisondersteuning (ongedateerd)
- Tarieven Wmo en Jeugd (lokale inkoop), informatie raad/mededeling college (2016)
- Terugkoppeling Werkgroep Monitoren Sociaal domein met de raad (ongedateerd)
- Visie op drie decentralisaties 'Naar een veerkrachtig sociaal domein' (ongedateerd)
- Zelfanalyse gemeente Littenseradiel; ingevuld format Onderzoek Wmo2015 (2016)

Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners

Portefeuillehouder

Marja Reijndorp (wethouder)

Beleidsambtenaren

Boudien Janssen (Beleidsadviseur Sociaal Domein administratie en beheer)

Geke Stellema (Beleidsadviseur Sociaal Domein, met name over monitoring)

Jan Hibma (Beleidsadviseur Sociaal Domein met name ouderen, welzijn, gezondheid, toezichthouder Sociaal Domein)

Janneke Bakker (senior beleidsadviseur Wmo)

Mary Gorren (Beleidsadviseur Sociaal Domein mantelzorg, onafhankelijke cliëntondersteuning, pilot in Bolsward en 'transformer')

Leden van de uitvoeringsteams

Anton Doengedaals (Wmo administratie)

Charlotte Boomstra (Sneek Noord)

Els Huitema (Sneek Zuid)

Jacob Kloosterman (team beschikken, backoffice)

Jetske Saltema (teammanager Sneek Noord, rondom IJsselmeerkust)

Maaïke Tomsen (Sneek Noord)

Nynke Janssen (Sneek Noord)

Rins Bergstra (gebiedsteam Bolsward en Littenseradiel)

Leden van het Wmo-adviesraad

De heer Nieuwenhuis (voorzitter)

Mevrouw Rameau (lid)

Mevrouw De Ree-Huitema (lid)

Aanbieders

Almer Tiel (Patyna)

Anna Jongstra (MindUp)

Ebelien Beiboer (Hof van Arcadia)

Elisa Ligt (Zorgkompas)

Ellen Doodkorte (Idesta)

Erica Huitema (Zorg Intens)

Erik de Vries (Zorgmaatwerk)

Fienke Smit (Wij!)

Gerjanne Kleen (JP van den Bent)

Hannah van der Feen (Aardema Thuiszorg)

Hanni van den Broek (Comfort Zorg)

Inez Overwijk (Zuidoost Zorg)

Janke Zwaga (Vocis)

Lyanne Gaastra (Vocis)

Marco van Tongeren (Noorderbrug)

Miriam Kortrijk (JP van den Bent)

Nelly Heijs (Community Support)

Nienke Bouma (Empasa)

Noud van den Berg (Zorgkompas)
Onno Hofstra (Maatwurk Ondersteuning)
Rinske Jager (Benzinn)
Ron Slotegraaf (Zorg Intens)
Ronald Wetting (Wij!)
Rutger van Hien (Van Hien Zorg)
Sieds Rienks (De Friese Wouden)
Thea Boonstra (Empasa)
Wieke van den Akker (Zorgmaatwerk)
Wim Faber (Thuiszorg Het Friese Land)